Die Finanzierung privaten Fernsehens in einem außenpluralen Modell

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors
des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität des Saarlandes

vorgelegt von

Herbert Winkel

Saarbrücken

1985

UNIV. REGENSBURG BIBL.

Tag der Disputation: 24. Juni 1985

Dekan: Herr Professor Dr. Joachim Burmeister
Erstberichterstatter: Herr Professor Dr. Hartmut Schiedermair
Zweitberichterstatter: Herr Professor Dr. Joachim Burmeister

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552704_0004

Die Finanzierung privaten Fernsehens in einem außenpluralen Modell

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors
des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität des Saarlandes

vorgelegt von

Herbert Winkel

Saarbrücken

1985

Meiner Frau

An dieser Stelle möchte ich all denjenigen danken, die mir beim Zustandekommen meiner Arbeit geholfen haben.
Mein besonderer Dank gilt aber meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr.Hartmut Schiedermair, der meine Arbeit betreute und mir mit Rat und Tat zur Seite stand.
Ebenso danke ich dem Zweitberichterstatter, Herrn Professor Dr. Joachim Burmeister, dem ich sehr verpflichtet bin.

Maxdorf, im Juni 1985 Herbert Winkel

INHALTSÜBERSICHT

Abkürzungen..... IX,X

TEIL I

Einleitung..... 1

Hauptteil 5

1. Kapitel

I. Rundfunkbegriff und "Neue Medien"..... 5

1. Zu den neuen Medien im einzelnen..... 6

a) Satellitenfernsehen..... 6

b) Kabelrundfunk..... 8

c) Bildschirmtext..... 8

d) Videotext (bzw. Bildschirmzeitung)..... 8

e) Faksimile-Zeitung..... 9

f) Kassettenfernsehen und Bildplatte..... 9

2. Rundfunkdefinition..... 10

2. Kapitel

I. Folgt aus Art. 5 I,2 GG das Recht des Unternehmers, frei zu bestimmen, wie er sein Rundfunkunternehmen finanzieren will ? 14

1. Der Begriff des Rundfunkunternehmers..... 14

2. Interpretation des Art. 5 I,2 GG..... 14

a) Die Sondersituation..... 15

b) Konsequenzen des ersten Rundfunkurteils.. 15

c) Unhaltbarkeit einer institutionellen und rein subjektiven Interpretation..... 16

d) Die Interpretation des Art. 5 I GG durch das Bundesverfassungsgericht..... 17

e) Dogmatische Einordnung des Gesetzesvorbehalts in Art. 5 I,2 GG..... 18

f) Die Grundrechtstheorien.....19
g) Subjektiv-objektivrechtliche Interpretation.....21
h) "Wesentlichkeitstheorie" als dogmatische Einordnungsmöglichkeit.....26

3. Kapitel
I. Was bedeutet Außenpluralität ?.....32
1. Keine Definition dieses Begriffes durch das Bundesverfassungsgericht.....32
2. Wurzeln des Pluralismusgebotes.....34
a) Das Sozialstaatsprinzip.....34
b) Das Demokratieprinzip.....34
3. Reicht begrenzte Vielfalt oder muß eine umfassende Vielfalt erreicht werden ?.....35
4. Die Gesetzesentwürfe gehen von einer begrenzten Vielfalt aus.....41
Ergebnis: Eine begrenzte Vielfalt genügt dem Pluralismusgebot.....43

4. Kapitel
I. Finanzierung durch Subventionen.....44
1. Subventionen als Finanzierungsart für außenpluralen Rundfunk.....44
2. Anspruch auf Subventionierung.....45
a) Subventionierung als ultima ratio - am Beispiel der Presse.....46
b) Subventionierung als ultima ratio - am Beispiel des Rundfunks.....48
c) Einfluß des Staates auf den Rundfunk - am Beispiel der USA.....48
Ergebnis.....49

5. Kapitel
I. Finanzierung aus dem eigenen Finanzaufkommen des Trägers.....50

6. Kapitel
I. Finanzierung durch Spenden.....51
Ergebnis.....51

7. Kapitel
I. Finanzierung aus öffentlichen Zwangsabgaben.....59
1. Öffentliche Zwangsabgaben für private Leistungen?.52
2. Unzulässigkeit einer öffentlichen Zwangsabgabe....52
Ergebnis.....54
8. Kapitel
I. Finanzierung durch Werbung.....55
1. Finanzbedarf eines privaten Rundfunkveranstalters.55
2. Wie erfolgt eine Werbefinanzierung ?.....56
3. Abgrenzung von "medialer" und "instrumentaler Wirtschaftswerbung.....57
4. Wird Wirtschaftswerbung von Art. 5 I,1 GG geschützt ?.....58
5. Wird Wirtschaftswerbung von Art. 5 I,2 GG geschützt ?.....60
Ergebnis.....62
II. Ist ein rein werbefinanzierter Rundfunk verfassungsrechtlich zulässig ?.....63
1. Werbefinanzierter Rundfunk ist für den Rezipienten nur scheinbar kostenlos.....63
2. Ist ein Programm durch Werbung finanzierbar ?.....64
3. Auswirkung der Werbefinanzierung auf das Programm.67
a) Führt eine Vielzahl von Rundfunkveranstaltern zu einer Vielfalt des Programms ?.....67
b) Der Begriff des Wettbewerbs.....69
aa) Die Vorteile des Wettbewerbs.....70
bb) Unter welchen ökonomischen Bedingungen führt Wettbewerb zu Programmvielfalt ?.....72
cc) Das Modell von Steiner.....72
dd) Führt werbefinanzierter Rundfunk zu einer begrenzten Vielfalt ?.....75
ee) Einflüsse einer privatrechtlich-kommerziellen Organisationsform auf die"begrenzte Vielfalt".....76

aaa) Wie verläuft Wettbewerb im kommerziellen werbefinanzierten Rundfunk und welchen Gesetzmäßigkeiten unterliegt er ? Das Beispiel USA.....77
bbb) Auswirkungen auf das Programm.....78
Zwischenergebnis.....79
4. Verfassungsrechtliche Relevanz dieses Ergebnisses.79
a) Massenattraktives Programm wird von Art. 5 I GG geschützt.....79
aa) Die Argumente der Gegenmeinung.....79
bb) Diese Argumente sind nicht stichhaltig.....80
cc) Dies wird durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt.....84
b) Die Vielfaltsanforderungen des Bundesverfassungsgerichts.....84
c) Die Regelungen des Landesmediengesetzes von Baden-Württemberg.....86
d) Ist § 15 III Nr.2 ELaMeGBW ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG ?.....88
e) Der Streit um den Begriff des allgemeinen Gesetzes.....88
Ergebnis.....93
III. Der Einfluß der Werbung auf die einzelne Sendung...94
1. Der Einfluß des Werbespots am Beispiel des amerikanischen Fernsehens.....94
2. Der Einfluß der werbetreibenden Industrie.....97
3. Rundfunk als "öffentliches Gut".....98
4. Verfassungsrechtliche Konsequenzen dieser Ergebnisse.....100
a) Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks.....100
b) Die spezifische Wirkung des Rundfunks.....102
c) Die Werbung im öffentlich-rechtlichen Programm der Bundesrepublik.....104
aa) Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen.....105

bb) Wirksamkeit der Kontrolle.....109
aaa) Kontrolle der IBA.....110
bbb) Kontrolle der Landesanstalt für Kommunikation.....112
ccc) Die Kontrolle der Federal Communication Commission.....114
Ergebnis.....115
VI. Werbefinanzierter Rundfunk tendiert zur Medienkonzentration.....117
1. Konzentrationen im Pressebereich.....118
2. Konzentrationen im Rundfunk.....119
a) Das Beispiel USA.....119
b) Konsequenzen für die Bundesrepublik.....122
Ergebnis.....122
3. Dies wurde im Landesmediengesetz von Baden-Württemberg berücksichtigt.....123
4. Zusätzliche Möglichkeiten einer Konzentrationseindämmung nach dem GWB.....124
Ergebnis.....125
V. Auswirkungen eines werbefinanzierten Rundfunks auf die Presse.....126
1. Wirtschaftliche Auswirkungen.....126
2. Zweifel an einem Verdrängungswettbewerb.....127
3. Wettbewerb nur im lokalen und regionalen Bereich.....129
a) Die Pressefreiheit als Grenze der Werbesendungen im privaten Rundfunk.....130
b) Institutionelle Sicherung der Presse.....131
aa) Die öffentliche Aufgabe der Presse.....131
bb) Was ergibt sich daraus für den Bestand der Presse ?.....134
cc) Was ergibt sich aus der öffentlichen Aufgabe der Presse für die im Pressewesen Tätigen ?.....135

dd) Konsequenzen dieser Auswirkungen.....136
4. Beteiigung der Zeitungsverleger am Rundfunk....138
a) Vorteile einer Beteiligung.....139
b) Nachteile einer Beteiligung.....139
c) "Publizistische Gewaltenteilung" als Argument für ein Verbot der Beteiligung.....140
d) Die Beteiligung von Verlegern ist kein Verfassungsproblem, sondern ein Problem des einfachen Rechts.....141
aa) Die Regelungen des hessischen Entwurfes für ein Landesmediengesetz.....142
bb) Heranziehung des GWB.....143
e) Kein Verbot grundsätzlicher Beteiligung von Verlegern.....144
Ergebnis.....144
VI. Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.....145
1. Negative Auswirkungen.....145
2. Keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen.....145
Ergebnis.....147
Gesamtergebnis zu Art 5 I GG in Bezug auf Werbung.....147
VII. Ergibt sich aus Art. 12 I GG etwas anderes ?.....149
1. Ist Art. 12 I GG neben Art. 5 I GG anwendbar?.149
2. Grundrechtskonkurrenzen.....150
3. Art. 12 I GG ist tangiert.....151
Ergebnis.....152
9. Kapitel
I. Finanzierung durch Abonnement oder Einzelentgelt (Pay-TV).....153
1. Technische Möglichkeiten.....153
2. Vorteile einer Finanzierung durch Pay-TV.....154
a) Bewirkt eine Finanzierung über Pay-TV größere Programmvielfalt ?.....156
aa) "Per Programm"- Pay-TV.....156
Ergebnis.....158

bb) Einzelabruf-Pay-TV.....158
b) Medienökonomische Gesetzmäßigkeiten.....158
3. Verfassungswidrigkeit des Pay-TV aufgrund des Sozialstaatsprinzips ?.....161
Ergebnis.....164
4. Werbung und Pay-TV.....164
Ergebnis.....165
5. Auswirkung auf die Presse.....166
6. Pay-TV und Datenschutz.....166
Gesamtergebnis in Bezug auf Pay-TV.....167
10.Kapitel
I. Finanzierung über einen Tarif.....170
1. Rechtliche Zulässigkeit eines pauschalierten Tarifs.....170
a) Vorteil einer solchen Finanzierung.....171
b) Realisierung eines Tarifsystems.....173
c) Verfassungsmäßigkeit der Tariffinanzierung im Droschkengewerbe.....174
aa) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 8.Juni 1960.....174
bb) Vereinbarkeit des § 51 I PBefG mit Art. 12 I GG.....176
aaa) Der Schutzbereich des Art. 12 I GG.176
bbb) Die Schrankenregelung des Art. 12 I GG.....178
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Tariffinanzierung des privaten Rundfunks.....180
a) Zulässigkeit der Tariffinanzierung aufgrund der öffentlichen Aufgabe.....181
aa) Die gesellschaftliche Bedeutung des Droschkengewerbes für die Allgemeinheit183
bb) Die Bedeutung des Rundfunks für die Allgemeinheit.....184
cc) Vergleichbarkeit des öffentlichen Verkehrsinteresses mit dem öffentlichen Meinungsbildungsinteresse.....185

b) Die Vereinbarkeit einer Tarif-
finanzierung mit Art. 5 II GG.....186
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der
Festsetzung einer Untergrenze der
Sehbeteiligung.....189
aa) Kein Verstoß gegen Art. 5 I GG.....190
bb) Kein Verstoß gegen Art. 12 I GG....191
cc) Kein Verstoß gegen Art. 3 I GG.....192
Ergebnis.....194
d) Verteilung des Werbeaufkommens unter
den Rundfunkveranstaltern.....194
aa) Das rheinland-pfälzische Gesetz
über einen Versuch mit Breitband-
kabel sieht eine solche Verteilung
vor.....195
bb) Die kulturelle Aufgabe des Rund-
funks.....195
Ergebnis.....197
cc) Verstoß gegen Art. 12 I GG.....197
e) Wirtschaftlichkeit dieses Systems.....201
Gesamtergebnis in Bezug auf eine Finanzierung aus
einem pauschalen Tarif und Werbung.....203

Zusammenfassung in Thesenform.....204

TEIL II

ANHANG

Quellenverzeichnis..... 1
Autorenverzeichnis..... 40

Verzeichnis der im Text verwendeten Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AfK	Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung
AfP	Archiv für Presserecht
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BayVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBC	British Broadcasting Authority
Bd.	Band
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BSozGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CBS	Columbia Broadcasting Service
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
EKM	Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg

epd	Evangelischer Pressedienst
FCC	Federal Communication Commission
Fußn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
H.	Heft
h.M.	herrschende Meinung
IBA	Independent Broadcasting Authority
ITV	Independent Television
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KtK	Kommission für den technischen Ausbau des Kommunikationssystems
MP	Media Perspektiven
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NBC	National Broadcasting Corporation
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
O&O	owned and operated
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdn.	Randnummer
RuF	Rundfunk und Fernsehen
VBlBW	Verwaltungsblatt für Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZV + ZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag GmbH

V O R W O R T

Die jüngste Vergangenheit ist medienpolitisch gekennzeichnet durch eine besonders virulente Aktivität der Interessenten aller Schattierungen an einer neuen Medienordnung. Positionspapiere, Konzepte, Warnungen wechseln einander in hastiger Folge ab. Über der teils euphorischen, teils skeptischen Aussicht auf die Zukunft bleiben nicht selten wichtige Entscheidungen für das Hier und Heute auf der Strecke. Dabei wird die Rundfunkfreiheit des Art.5 I,2 GG häufig übersehen.

Die Bedeutung der Rundfunkfreiheit für die Finanzierung privaten Rundfunks bildet den Kern dieser Arbeit.

T E I L I

EINLEITUNG

Der tägliche Einsatz des Fernsehens und des Rundfunks ist für uns selbstverständlich geworden und gehört zum Alltag.

Die sich daraus ergebende Wirkung und Bedeutung hat Carl Friedrich von Weizsäcker schon im Jahre 1950 so zusammengefaßt: Die Erfindung des Radios erlegt dem Menschen eine noch größere Verantwortung auf als die Erfindung der Atombombe, denn Propaganda greift tiefer als Bomben; das Bombenwerfen setzt eine entsprechende Bewegung der Seelen voraus[1)].

Mag diese Einschätzung der Möglichkeiten des Rundfunks auch etwas überzeichnet sein, so zeigt sie doch drastisch die Gefahren, die diesem Medium bei unkontrolliertem Gebrauch innewohnen können.

Die vielfältigen Möglichkeiten üben eine offenkundige Faszination auf die mannigfachen gesellschaftlichen Gruppen aus.

Regierung und politische Parteien wollen die Programme des Rundfunks in ihrem Sinne gestaltet sehen und den Inhalt der Sendungen beeinflussen.

Ein Blick zurück in die Geschichte des Rundfunks zeigt, daß die Rundfunkauseinandersetzungen am Ende der 7oer, bzw.am Anfang der 8Oer Jahre bereits in den 2Oer Jahren begonnen haben. Rundfunk in Deutschland, das ist seit seinem Beginn ein Kampf um Machtpositionen[2)]. Rundfunk in Deutschland war immer mit der Diskussion um seine Aufgaben verbunden; was

darf der Rundfunk, was darf er nicht?

Die Bemühungen, die Freiheit des Rundfunks einzuschränken, waren zahlreich, bis schließlich im Jahre 1933 aus dem ehemals privaten, dann halbstaatlichen Rundfunk die Propagandamaschine der Herrschenden wurde. 1945, ehe alles zusammenbrach, gab es im Rundfunk nicht wirklich eine Stunde Null. Die Siegermächte setzten ihre Vorstellungen in Deutschland durch, jeweils nach Zonen gegliedert. Der Rundfunk wurde öffentlich-rechtlich organisiert. Weder Staat, noch Privat, das war die Devise. Zu leicht war der Rundfunk vor 1933 und schließlich 1933 selbst dem Mißbrauch geöffnet worden.

Doch bald regten sich die politischen Interessen am Rundfunk erneut. Parteien, Regierungen und Parlamente versuchten von Anfang an, ihren Einfluß auszudehnen, am deutlichsten sichtbar im norddeutschen Bereich. Der NWDR wurde schnell zur Spielwiese der Parteien, mit dem Erfolg, daß der NWDR geteilt wurde. Die Gesetze für die Nachfolgeanstalten WDR und NDR waren mit ihren Regelungen für die gesellschaftliche Kontrolle alles andere als ein Bollwerk gegen Parteieneinfluß. Obwohl die ständischen Lösungen in anderen Bundesländern dauerhafter waren, sind sie doch mehrfach dem Versuch von Änderungen ausgesetzt gewesen[3)].

Nicht nur auf Landesebene, auch auf Bundesebene gab es Versuche, sich den Rundfunk untertan zu machen. Die Regierung Adenauer versuchte, ein Bundesrundfunkgesetz durchzusetzen und scheiterte im Bundestag. Anfang der 60er Jahre wurde Adenauers Plan einer Deutschland-Fernseh GmbH vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen, das von den Bundesländern, denen die Rundfunkhoheit zusteht, angerufen worden war. Adenauers Versuch, einen Partei-Rundfunk zu installieren, verdanken wir ein Urteil, das die Maxime von Rundfunkveranstaltungen festlegt[4)].

Nachdem nun die 'Neuen Medien'- wie Kabelfernsehen, Satellitenprogramme etc. - in greifbare Nähe gerückt sind, brechen die alten Interessensgegensätze unvermindert wieder auf und ein Konsens von Befürwortern und Gegnern einer Privatisierung scheint nicht in Sicht[5].

Auch Industrie und Handelsunternehmen, und nicht zuletzt die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage bemühen sich, den Rundfunk für die Wirtschaftswerbung zu nutzen[6].

Das zeigt, daß die Wirkung des Rundfunks und seine Möglichkeiten zur Beeinflussung der Rezipienten durchaus bekannt sind und in ihrer Bedeutung entsprechend eingeschätzt werden.

Auf der anderen Seite dient der Rundfunk neben den anderen Massenmedien zur Verbreitung von Informationen und Meinungen; er dient der öffentlichen Austragung von Kontroversen und Konflikten, und trägt damit zur Willens- und Meinungsbildung bei. Auch ist seine Bedeutung als Faktor der Freizeitgestaltung nicht zu unterschätzen, indem er wesentlich der Unterhaltung und Entspannung dient.

Diese Bedeutung wird durch neue Techniken auf dem Kommunikationssektor noch verstärkt[7].

Zusätzliche Hörfunk- und Fernsehprogramme können im Laufe der 80er Jahre von direkt empfangbaren Satelliten angeboten werden. Die Zahl der Gemeinschaftsantennenanlagen wird zunehmen und neuartige Glasfaserkabel werden zum Einsatz kommen, wodurch die Zahl der empfangbaren Kanäle weiter erhöht wird. Diese technischen Möglichkeiten sind Anlaß für Privatpersonen, den Zugang zum Rundfunk zu verlangen, was zu heftigen Diskussionen über das Für und Wider geführt hat.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Frage der Finanzierung privaten Fernsehens in einem außenpluralen Modell, wobei die Finanzierung von Hörfunk außer Betracht bleibt, da sie wegen des geringeren Finanzbedarfs anders zu beurteilen ist.

Bei der Finanzierung privaten Fernsehens werden die Probleme untersucht, die mit der Finanzierung von Programmen zusammenhängen.

HAUPTTEIL

1. Kapitel

I. RUNDFUNKBEGRIFF UND "NEUE MEDIEN"

Das Grundgesetz kennt die vornehmlich soziologisch geprägten Termini "Medium" und "Massenmedium" nicht, es formuliert auch keine übergreifende, in sich geschlossene Medienverfassung, sondern es enthält im Anschluß an die allgemeinen grundrechtlichen Garantien der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 5 I,1 GG) in Art. 5 I,2 GG nur die lapidare Aussage. Die Pressefreiheit und Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.

Dennoch hat sich der Begriff "Neue Medien" auch in der juristischen Literatur durchgesetzt[1], jedoch ohne damit eine Medienverfassung aus Art. 5 GG ableiten zu wollen. Lediglich Jarass vertritt hier eine gegenteilige Auffassung[2]. Er sieht in Art. 5 I,2 GG die "Magna Charta" der Massenkommunikation, wodurch die Desintegration des Medienrechts behoben scheint, so daß Presse, Rundfunk und Film in weitgehender Parallelität erscheinen. Dies wird mit der Schwierigkeit begründet, die neuen Medien unter die Begriffe Presse, Rundfunk oder Film subsumieren zu müssen.

Sicherlich bereitet der Einbau der neuen Medien in dieses Gerüst - Rundfunk, Presse und Film - erhebliche Schwierigkeiten und stellt eine brisante verfassungsrechtliche Aufgabe dar. Diese Schwierigkeiten dürfen jedoch nicht so bewältigt werden, daß man entgegen des Wortlauts des Art. 5 I,2 GG, wo Rundfunk, Presse und Film als Massen-

kommunikationsmittel geschützt sind, die Abgrenzung von Rundfunk, Presse und Film aufgibt und eine Verschmelzung von allen drei Kommunikationsmitteln vornimmt[3].

Daher ist es verfassungsrechtlich geboten, auch wegen der organisatorischen und kompetenziellrechtlichen Konsequenzen, eine Einordnung der neuen Medien unter Art. 5 I,2 GG vorzunehmen.

Im Einzelnen geht es um folgende Medien:

- Satellitenprogramme
- Kabelrundfunk
- Bildschirmtext
- Videotext (bzw. Bildschirmzeitung)
- Faksimilezeitung
- Kassettenfernsehen und Bildplatte

Da für diese Arbeit nur die Zuordnung der neuen Medien unter den Begriff Rundfunk von Bedeutung ist, kann es im folgenden dahingestellt bleiben, ob die übrigen Medien, die nicht unter den Rundfunkbegriff fallen, dann unter Presse, Film oder unter einen neuen Medienbegriff (Medien sui generis) zu subsumieren sind.

Da sich die vorliegende Arbeit nur mit der Finanzierung von Hörfunkprogrammen beschäftigt, und nur den traditionellen Programmrundfunk meint, also die Massenkommunikation, erübrigt sich die überaus kontrovers geführte Diskussion über die Einordnung der Individualkommunikation in die Begriffe Rundfunk, Presse oder Film.

1. Zu den neuen Medien im einzelnen

a) Satellitenfernsehen

Fernseh- und Rundfunksatelliten in geostationärer Orbit-

position eröffnen nach den Ergebnissen der internationalen Rundfunksatellitenkonferenz von 1977 die konkrete Möglichkeit, unter Berücksichtigung der verfügbaren Technik im 12 GHz-Bereich eine zusätzliche Versorgung des Bundesgebietes mit vier bis fünf Fernsehprogrammen zu realisieren, wobei jede Fernsehfrequenz für die Übertragung zahlreicher Hörfunkprogramme ausreicht[4]. Wenn man von den vier bis fünf Fernsehkanälen einen für die Tonübertragung reserviert, könnten damit zehn bis zwanzig Tonrundfunkprogramme übertragen werden[5]. Über besondere Empfangseinrichtungen (Parabolantennen) beim Teilnehmer ist ein Direktempfang der Programme ohne Zwischenschaltung von Bodenempfangsstationen gewährleistet. Die Kosten für eine solche einfache Empfangsanlage werden derzeit auf ca.1000 DM geschätzt. Dieser Betrag erhöht sich beträchtlich, wenn eine Umschaltung auf alle Satellitenkanäle und eine Dreheinrichtung an der Parabolantenne zur Einstellung auf unterschiedliche Satellitenpositionen vorgesehen sind. Zweckmäßiger ist dann die Installation einer Gemeinschaftsantennenanlage, die zwar teurer wird als die Einzelanlage, weil sie ständig für alle gewünschten Satellitenkanäle und Satellitenpositionen empfangsbereit sein muß. Letztlich werden sich aber im Verhältnis zur Einzelanlage die Kosten in der Umlage für den einzelnen Teilnehmer doch verbilligen. Durch Installation einer entsprechend großen Gemeinschaftsantennenanlage könnten dann mehrere europäische Satelliten empfangen werden, wobei die Sendungen untertitelt und in ein Kabelsystem eingespeist werden könnten[6]. Diese Sendungen werden den herkömmlichen Programmen ähnlich sein, da keine satellitenspezifischen Programme existieren. Angesichts dieser Tatsache bedarf es keiner weiterer Erörterungen, da das Satellitenprogramm sämtliche Merkmale des Rundfunks aufweist. Es ist daher als Rundfunk im Sinne des Art. 5 I,2 GG anzusehen[7].

b) Kabelrundfunk
Kabelrundfunk im engeren Sinne bedeutet dabei die Verteilung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen über Kabelsysteme, in denen neben den ortsüblich empfangbaren weitere, am Ort drahtlos normalerweise nicht empfangbare, oder neue Programme übertragen werden[8]. Die durch Kabel gewonnenen Kanäle können neben den normalen Hörfunk- und Fernsehprogrammen auch für andere Dienste genutzt werden.

Eine spezielle, vor allem in den USA genutzte Form, stellt die hinsichtlich des Adressatenkreises beschränkte Verteilung von Programmen dar ("Pay-TV")[9]. Hierbei können die Programme eines bestimmten Kanals insgesamt (sogenanntes Abonnement-Fernsehen), bzw. einzelne Sendungen (sogenanntes Münzfernsehen) nur von solchen Teilnehmern empfangen werden, die hierfür gesondert gezahlt haben[10].

Über Breitbandverteilnetze ließen sich auch Einzelbilder oder -texte verschiedensten Inhalts übermitteln (sogenannte Kabeltexte)[11].

c) Bildschirmtext
Hierbei handelt es sich um eine Kommunikationsform, bei der Textnachrichten vom Teilnehmer via öffentliches Telefonnetz abgerufen und auf dem Bildschirm eines Fernsehempfängers wiedergegeben werden[12]. Dieses System bietet vielfältige Anwendungsmöglichkeiten. Es würde aber zu weit führen, auf alle Möglichkeiten im einzelnen einzugehen[13].

d) Videotext (bzw. Bildschirmzeitung)
Unter Videotext versteht man eine Telekommunikationsform, bei der Textnachrichten innerhalb des Fernsehsignals über die sogenannte Austastlücke im "Huckepackverkehr" ausgestrahlt und beim Teilnehmer mittels eines Zusatzbausteines

im Fernsehempfänger dekodiert und auf dem Bildschirm sichtbar gemacht werden[14]. Dabei handelt es sich um einen reinen Informationsverteildienst, der allen Teilnehmern parallel angeboten wird und ständig verfügbar ist.

e) Faksimile-Zeitung
Die Faksimile-Zeitung stellt einen Sonderfall des Fernkopierens dar. Die Seiten einer "Zeitung" werden über das Fernsehsendenetz oder aber auch über das Fernsprechnetz elektronisch übermittelt und beim Empfänger auf Papier ausgedruckt[15].

f) Kassettenfernsehen und Bildplatte
Hierbei handelt es sich um audiovisuelle Speicherverfahren. Kassetten und Bildplatten erlauben es dem Konsumenten, vorher gespeicherte Programmbeiträge auf dem Fernsehbildschirm zu jeder gewünschten Zeit sichtbar zu machen, ohne daß eine telekommunikative Übertragung geschieht[16]. Mit ihrer Hilfe kann der Private

- eigene Programme herstellen und ablaufen lassen
- vorher ausgestrahlte Fernsehsendungen aufzeichnen und sich später ansehen oder

gemietete, bzw. gekaufte Bild-Tonfolgen abspielen[17].

Schließlich sind noch die vielfältigen Formen einer interaktiven Breitbandkommunikation zu erwähnen, welche zur Ermöglichung eines Dialoges zwischen Teilnehmer und Zentrale die Existenz eines sogenannten Rückkanals voraussetzen[18]. Neben Programmabrufsystemen ist an Lehrprogramme, Reservierungen, Warenbestellungen und Auskünfte vielfältiger Art zu denken[19].

Diese skizzenhafte Darstellung der sogenannten neuen Medien soll genügen, um einen kurzen Einblick in die Funktionsweise und die damit verbundenen kommunikativen Möglichkeiten zu

geben.

Da sich diese Arbeit nur mit der Finanzierung des sogenannten Programmrundfunks befaßt, kann deshalb die rechtliche Einordnung der sogenannten Kabeltextdienste unterbleiben. Deren Finanzierung beurteilt sich schon wegen der geringeren Produktionskosten ganz anders als die Finanzierung von Fernsehprogrammen.

2. Rundfunkdefinition

Es stellt sich daher lediglich die Frage, ob Kabelfernsehen als Rundfunk im Sinne des Art. 5 I,2 GG angesehen werden kann.

Definitionen, was Rundfunk ist, finden sich sowohl im Fernmeldeanlagengesetz (FAG) als auch im Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens.

In § 1 FAG heißt es dazu:
Funkanlagen sind elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlanggeführter Schwingungen stattfindet.

In § 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31.10.1968 ist Rundfunk wie folgt beschrieben:
Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort und in Bild, unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleiter, oder längs oder mittels eines Leiters.

Vielfach wird in der Literatur diese Begriffsbestimmung auch für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff des Art. 5 I,2 GG übernommen[20]. Danach wäre kabelgebundener Rundfunk dem drahtlosen gleichzusetzen[21].

Ohne jetzt in extenso auf eine eingehende Interpretation des Rundfunkbegriffs einzugehen[22], so ist es jedenfalls höchst bedenklich, dem Gesetzgeber die Inhaltsbestimmung des Rundfunks zu überlassen. Denn ersichtlich hat der Verfassungsgeber die Inhaltsbestimmung des Rundfunkbegriffs nicht dem einfachen Gesetzgeber überantwortet[23]. In der Tat sind die Länder nicht souverän in der Definition dessen, was Rundfunk ist. Vielmehr ist gerade im Grenzbereich zwischen Rundfunk, Presse und Film von der Verfassung her zu bestimmen, was Rundfunk ist, und was die Verfassung als Rundfunk der kulturrechtlichen Obhut der Länder anvertraut hat[24]. Würde man nicht so verfahren, sondern dem Gesetzgeber die Interpretation des Rundfunkbegriffs überlassen, hieße dies die Hierarchie der Normen auf den Kopf stellen. Denn würde man die Definition des § 1 des Staatsvertrages über das Rundfunkgebührenwesen, das heißt eine nachkonstitutionelle Norm als Verfassungsverdeutlichung in Anspruch nehmen, so wäre das, was zu messen wäre, selbst zur Meßlatte geworden. Dadurch wäre der Landesgesetzgeber durch die Hintertür zum Souverän des Rundfunkbegriffs geworden[25]. Deshalb kann gesetzlichen Definitionen keine konstitutive Bedeutung zukommen.

Damit soll nicht gesagt werden, daß gesetzliche Definitionen für die Interpretation des abstrakten verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs keine Bedeutung zukommt. Vielmehr können sie hilfsweise als Anknüpfungspunkte für die Ermittlung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs herangezogen werden[26].

Daher muß Art. 5 I,2 GG Ausgangspunkt zur verfassungsrechtlichen Erschließung des Rundfunks sein. Ohne daß auf die außerordentlich umstrittene Methodik der Verfassungsinterpretation eingegangen werden soll[27], sei nur festgestellt, daß seit dem ersten Fernsehurteil[28] zwei begriffliche Seiten der Gesamterscheinung Rundfunk zu unterscheiden sind. Einmal ist Rundfunk als fernmelderechtlicher Begriff zu sehen, zum andern als kulturrechtlicher Begriff. Der Akzent liegt hier in der Erscheinung des Rundfunks als Instrument der Massenkommunikation, einschließlich seiner organisatorischen Grundlagen und seiner programmlichen Inhalte.

Für die rechtliche Beurteilung des Kabelfernsehens sind beide Seiten bedeutsam, insbesondere aber die kulturrechtliche Seite. Damit ist klar, daß die technische Seite des Rundfunks den kulturrechtlichen Aspekt nicht beherrscht. Denn bei Art. 5 I,2 GG steht, wie das Bundesverfassungsgericht hervorhebt, die funktionelle Komponente der Massenkommunikation im Vordergrund[29]. Ein der Funktion der Rundfunkfreiheit entsprechender Rundfunkbegriff hat in erster Linie beim Prozess der öffentlichen Willensbildung seinen Ausgang zu nehmen. Der Rundfunk vermittelt und bildet zugleich öffentliche Meinung[30].

Die Verteilungstechnik ist dafür bedeutsam, soweit sie die Massenhaftigkeit der Kommunikation ermöglicht. Infolgedessen ist der in Art. 5 I,2 GG aufgenommene Rundfunkbegriff auch nicht abhängig von bestimmten Frequenzzahlen oder der Anzahl der benutzten Leitungen, sofern die Programmübermittlung nur mittels elektrischer Schwingungen erfolgt.

Ohne weiter auf den Streit um den Rundfunkbegriff im Detail einzugehen, sei nur soviel gesagt: Rundfunk umfaßt unstreitig die drahtlose[31], nach herrschender Meinung

auch die drahtgebundene Verbreitung[32] für die Allgemeinheit bestimmter Programmdarbietungen. Einzubeziehen sind sowohl Hörfunk als auch Fernsehen[33]. Als konstitutive Begriffselemente werden eine technische Komponente (drahtlose, bzw. drahtgebundene Vermittlung), sowie drei inhalts- und funktionsbezogene Komponenten - Allgemeinheit[34], Verbreitung[35] und Darbietung[36] - hervorgehoben[37].

Kabelfernsehen ist nach absolut herrschender Ansicht jedenfalls dann unter den Rundfunkbegriff des Art. 5 I,2 GG zu subsumieren, wenn das Programm auch drahtlos zum Empfänger gelangen könnte und es sich um Massenkommunikation handelt. Unter Massenkommunikation im Sinne des Art. 5 I,2 GG versteht man ein Programm, das nach einem einseitig festgelegten Programmschema eine fortlaufende Folge von Einzelsendungen darstellt und einem unbestimmten Empfängerkreis zum gleichzeitigen Empfang zugeleitet wird[38].

Dies kann auch nicht anders sein, da der Rundfunkbegriff nicht davon abhängig gemacht werden kann, ob Programme in der oben beschriebenen Weise in Form von Wellen durch die Luft oder mittels eines Kabels übertragen werden.

Damit steht fest, daß das Kabelfernsehen zur Übermittlung von Massenkommunikation dem Rundfunkbegriff unterfällt. Ob die Kabeltextkommunikation , also im wesentlichen die Individualkommunikation, unter den Rundfunkbegriff zu subsumieren ist, kann dahingestellt bleiben, da im folgenden von einem Rundfunkbegriff ausgegangen wird, der nur die Massenkommunikation umfaßt.

2. Kapitel

I. FOLGT AUS ART. 5 I,2 GG DAS RECHT DES UNTERNEHMERS, FREI ZU BESTIMMEN, WIE ER SEIN RUNDFUNKUNTERNEHMEN FINANZIEREN WILL ?

1. Der Begriff des Rundfunkunternehmers

Der Begriff des Rundfunkunternehmers soll die organisatorisch abgegrenzte Betriebseinheit umfassen, mit den dazugehörenden selektiven und kontrollierenden Elementen[1]. Maletzke spricht hier von einer publizistischen Institution[2]. Es erscheint jedoch treffender, eine solche Betriebseinheit Rundfunkunternehmen zu nennen. Damit wird einmal der sachlich zutreffende Unternehmerbegriff für die Definition fruchtbar gemacht, zum anderen wird zugleich der Gebrauch des mit anderen Sinngehalten belasteten Wortes "Institution" vermieden. Im übrigen wird das Wort "Unternehmen" im Sinne des § 1 WDR-Gesetzes benutzt.

Zweck und Aufgabe eines Rundfunkunternehmens ist es, ein oder mehrere Rundfunkprogramme zu gestalten, die hierfür notwendigen Materialien, insbesondere Informationen, zu beschaffen, die Programme rundfunkmäßig zu produzieren und zu senden[3]. Dabei soll unter Sendung nicht nur die Verbreitung über den Äther verstanden werden, sondern auch die Einspeisung in ein Kabelnetz.

2. Interpretation des Art. 5 I,2 GG

Ob der Rundfunkunternehmer in dem so verstandenen Sinne frei ist, die oben skizzierten Aufgaben zu finanzieren, läßt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen.

Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend davon ab, ob Art. 5 I GG dem Unternehmer ein subjektives Recht gibt, sein Unternehmen frei zu finanzieren, oder ob Art. 5 I GG dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Schaffung eines Ordnungsrahmens einräumt.

Die Diskussion darüber, ob Art. 5 I GG individuell oder institutionell zu interpretieren ist, wurde besonders intensiv im Zusammenhang mit der Frage erörtert, inwieweit aus Art. 5 I GG ein Anspruch auf Zulassung privaten Rundfunks folgt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sogenannten dritten Fernsehurteil[4] folgende Feststellung getroffen: "Art. 5 I,2 GG fordert für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung, in der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks zu treffen sind. Diese Notwendigkeit besteht auch dann, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunksendungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfällt."

a) Die Sondersituation

Die Sondersituation ergab sich für das Bundesverfassungsgericht 1961 im Vergleich zur Presse[5].

Der Unterschied zur Presse liege einmal in einer relativ großen Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse, während beim Rundfunk wegen der beschränkten Frequenzen und des hohen finanziellen Aufwandes eine solche Vielfalt der Meinungen und Vielzahl der Programmanbieter nicht existieren würde.

b) Die Konsequenzen dieser Entscheidung

Aus dieser Entscheidung haben viele Interpreten ein rundfunkspezifisches Junktim zwischen Frequenz- und Finanzvorbehalt einerseits und öffentlich-rechtlichem Organisationsvorbehalt andererseits konstruiert[6]. Anders ausgedrückt, daß bei Wegfall der Sondersituation auch die Geschäftsgrundlage der öffentlich-rechtlichen Anstalten entfallen sei. Daraus wurde der Schluß gezogen, daß Art. 5 I,2 GG die Zulassung privater Veranstalter von Rundfunksendungen ohne gesetzliche Beschränkungen fordere[7], und daher der Staat gezwungen wäre, private Veranstalter von Rundfunksendungen zuzulassen, wobei die übrigen rundfunkspezifischen Strukturprinzipien ebenfalls nur als clausula rebus sic stantibus zu verstehen wären und damit das "eingefrorene" Individualrecht der Rundfunkfreiheit wieder auflebt[8].

Andere Interpreten haben den Rundfunk unter einen Staatsvorbehalt gestellt[9] oder dem Gesetzgeber einen politischen Gestaltungsraum bei der Transformation der Grundrechte in die soziale Wirklichkeit eingeräumt[10]. Bei diesen Interpretationen wird der Versuch unternommen, die Rundfunkfreiheit von dem Gedanken der Freiheit als Institution her zu interpretieren oder, falls diese Konstruktion einer institutionellen Garantie abgelehnt wird, die Rundfunkfreiheit doch als objektiv-kollektiv-rechtliches, demokratisches Freiheitsrecht anzusehen, das, um der öffentlichen Meinung und der demokratischen Grundstruktur willen gewährleistet ist und aus dem keine dem einzelnen Bürger zustehenden Freiheitsrechte mehr erwachsen[11].

Auch nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts ist der Streit um die Interpretation des Art.5I,2 GG nicht beendet worden, sondern ist im Gegenteil in neuer Schärfe entbrannt[12].

Das liegt im wesentlichen an folgenden Formulierungen des Gerichtes: "Art. 5 I,2 GG verlangt auch dann eine gesetzliche Regelung, die die Rundfunkfreiheit sichert, wenn die Sondersituation im Zuge der modernen Entwicklung entfallen ist[13)]".

Diese Passage der Entscheidung wird von denjenigen herangezogen, die Art. 5 I GG institutionell interpretieren, während folgende Formulierung des Gerichtes im wesentlichen von denjenigen herangezogen wird, die Art. 5 I GG individuell interpretieren: "Freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt auf der einen Seite die Freiheit voraus, Meinungen zu äußern und zu verbreiten, auf der anderen Seite die Freiheit, geäußerte Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, sich zu informieren. Indem Art. 5 I GG Meinungsäußerung, Meinungsverbreitung und Informationsfreiheit als Menschenrechte gewährleistet, sucht er zugleich, diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen. Er begründet insoweit subjektive Rechte; im Zusammenhang damit normiert er die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander bedingen und stützen[14)]".

Die Kritiker der Entscheidung werfen dem Gericht vor, die Rundfunkfreiheit nur nach Maßgabe gesetzgeberischer Ausgestaltung anzuerkennen[15)], wobei sich diese Freiheit auf die Befugnis reduziere, sich nur im Sinne vorgegebener sozialer Erwartungen betätigen zu dürfen[16)] und damit verbal einer institutionellen Grundrechtstheorie nahekommt[17)].

Dadurch wird die klassische Freiheit "wovon" zu einer Freiheit "wozu" verengt; eine objektiv-rechtliche Rundfunkfreiheit erdrückt die subjektiv-rechtliche[18)].

Die Befürworter der Entscheidung sehen in ihr die erfolg-

folgreiche Eindämmung der Gefahren einer Kommerzialisierung [19] mit den negativen Folgen eines Konzentrationsprozesses[20], der mit Art. 5 I,2 GG nicht vereinbar ist und daher eine staatliche Kontrolle notwendig macht[21].

Als Stütze dieser Auffassung wird die lapidare Feststellung des Gerichts herangezogen: Art. 5 I,2 GG verlangt ein Gesetz, in dem Vorkehrungen zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zu treffen sind, auch wenn die Sondersituation entfallen ist.

e) Dogmatische Einordnung des Gesetzesvorbehalts in Art. 5 I,2 GG

Ein großer Teil derer, die die Rundfunkfreiheit unter einen Gesetzesvorbehalt stellen, verzichten entweder ganz auf den Versuch einer dogmatischen Einordnung[22] oder sprechen Art. 5 I,2 GG die Grundrechtsqualität ab, indem sie - gestützt auf das Bundesverfassungsgericht - die Rundfunkfreiheit als eine der Meinungsbildung dienende Freiheit auffassen[23].

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Grundrechte in erster Linie dazu bestimmt sind, die Freiheitsphäre des einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern. Sie sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Nach ihrer Geschichte und ihrem heutigen Inhalt sind sie individuelle Rechte, Menschen- und Bürgerrechte, die den Schutz konkreter, besonders gefährdeter Bereiche menschlicher Freiheit zum Gegenstand haben[24].

Diese klassische Interpretation der Grundrechte wird im Gegensatz zur ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem von denjenigen, die Art. 5 I,2 GG institutionell auffassen, nicht genügend beachtet.

Dies liegt daran, daß bei der Interpretation von Art. 5 I GG von verschiedenen Grundrechtstheorien ausgegangen wird.

f) Die Grundrechtstheorien

Der klassisch liberalen Grundrechtstheorie[25] stehen die institutionelle Grundrechtstheorie[26], die Werttheorie der Grundrechte[27], die demokratisch-funktionale[28] und die sozialstaatliche Grundrechtstheorie gegenüber[29].

Ohne auf die einzelnen Grundrechtstheorien im Detail einzugehen, sei nur soviel gesagt:

Die normative Grundintension des Grundrechtsteils ist der Rückgriff auf die klassischen Freiheitsrechte des liberalen Rechtstaats als Antwort auf die elementaren Freiheitsverletzungen der NS-Zeit. Das läßt sich nicht nur aus den Beratungen zum Grundgesetz belegen[30], dies hat ebenso in der Anlage und konkreten Ausgestaltung des Grundrechtskataloges Ausdruck gefunden.

Die individuellen Freiheitsrechte werden als vorstaatliche Menschenrechte proklamiert. Art. 1 I GG manifestiert ihre Gewährleistung zum vornehmlichen Ziel staatlichen Handelns und bindet insbesondere auch den Gesetzgeber (Art. 1 III GG). Diese Bindung unterliegt gerichtlicher Kontrolle (Art. 93 I,100 GG).

Die Leitidee dieser Ausgestaltung ist unschwer zu erkennen: die Aufnahme und Durchführung rechtstaatlicher Freiheitsgewährleistung, die die Freiheit als staatlichem Zugriff prinzipiell vorausliegend begreift und sie auf der Ebene des Rechts nicht als bestimmten und unbegrenzten Wert, als

objektives Institut oder als Mittel zu (demokratischen oder öffentlichen) Zwecken, sondern um ihrer selbst willen, eben der Freiheit wegen, gewährleistet.

Jedoch ist das Grundgesetz hier nicht stehengeblieben. Es hat vielmehr das zentrale Problem der liberalen Grundrechtstheorie, nämlich die relative "Blindheit" gegenüber den sozialen Voraussetzungen der Realisierung grundrechtlicher Freiheiten, aufgenommen und durch die Festlegung des Sozialstaatsauftrages als eines verbindlichen, dem Rechtstaat nebengeordnetes Verfassungsprinzip einer positiven Lösung zugeführt[31]. Dem Staat ist damit von verfassungswegen eine Verantwortung für die Schaffung und Sicherung der notwendigen sozialen Voraussetzungen grundrechtlicher Freiheit zuerkannt. Damit ist der Staat zur Intervention in die "freien" gesellschaftlichen Abläufe gehalten[32], um die grundrechtlichen Freiheiten zu sichern.

Darin liegt kein Infragestellen der liberal-rechtstaatlichen Grundrechtstheorie, wohl aber ihre soziale Einbindung, was eine Modifikation bedeutet.

Das demokratische Prinzip wirkt auf diese Grundrechtstheorie nicht verändernd. Die Verbindung, die das demokratische und rechtstaatliche Prinzip im System der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eingegangen ist, liegt gerade darin, daß Demokratie und rechtstaatliche Freiheit sich nicht partiell aufheben, sondern wechselseitig ergänzen[33]. Im Rahmen der rechtstaatlich-ausgrenzenden Freiheitsgewährleistung wird das Demokratieprinzip allerdings relevant. Es stellt als tragendes Verfassungsprinzip eine immanente Schranke grundrechtlicher Freiheitsverbürgung und Freiheitshandlungen dar. Damit läßt sich wirklichen Gefahren, die der Demokratie aus grundrechtlichen Freiheits- und Machtausdehnungen drohen können, hinreichend

begegnen[34].

Diese kurzen Erläuterungen sind deswegen nötig, weil jeder Grundrechtsinterpretation eine der obengenannten Grundrechtstheorien zugrunde liegt, was zu unterschiedlichen Auslegungsergebnissen führt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der Entscheidung vom 16.Juni 1981 bei der Auslegung von Art. 5 I GG keiner der genannten Grundrechtstheorien mit Eindeutigkeit angeschlossen. Daher soll mit Hilfe anderer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes eine Auslegung von Art. 5 I GG vorgenommen werden.

g) Subjektiv- objektivrechtliche Interpretation

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht schon im Lüth-Urteil[35] festgestellt hat, daß das Grundgesetz in seinem Grundrechtsabschnitt auch eine objektive Wertordnung aufgerichtet hat und daß gerade hierin eine prinzipielle Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte zum Ausdruck kommt, so haben diese objektiven Prinzipien ihre Wurzeln doch in den Grundrechten als Menschen- und Bürgerrechte[36].

Diese Auffassung des Gerichts darf bei der Würdigung des sogenannten dritten Fernsehurteils nicht aus den Augen verloren werden.

Entsprechend führt das Gericht in seiner dritten Rundfunkentscheidung folgerichtig aus[37]: "Indem Art.5 I GG die Meinungsäußerungs-,Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Menschenrechte gewährleistet, sucht er zugleich, diesen Prozeß verfassungsrechtlich zu schützen. Er begründet insoweit subjektive Rechte". Diese Aussage

des Gerichts hat klarstellende Bedeutung: nämlich die systematische Zuordnung der Rundfunkfreiheit zu den anderen Kommunikationsfreiheiten[38]. Im Zusammenhang damit normiert Art. 5 I GG die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektivrechtliche Elemente einander bedingen und stützen. Demgemäß ist die Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv-objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit[39]. Damit stellt das Gericht in Fortsetzung seiner im Spiegel-Urteil[40] enthaltenen Rechtsauffassung fest, daß die genannten Verbürgungen nicht Selbstzweck sind, sondern ihre Existenz in ihrer Aufgabe wurzelt, mithin diese also ihre "causa" bildet[41]. Dadurch ist weiter klargestellt, daß die Rundfunkfreiheit im System der Kommunikationsfreiheiten, bzw. im Prozeß der freien Meinungsbildung eine dienende Funktion einnimmt. Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit sieht das Bundesverfassungsgericht im systematischen Zusammenhang des Prozesses freier Meinungsbildung. Dieser Prozeß hat konstituierende Bedeutung für die Demokratie[42]. Danach sind für die in Art. 5 I GG gewährleistete Informationsfreiheit zwei Komponenten wesensbestimmend. Einmal ist es der Bezug zum demokratischen Prinzip des Art. 20 I GG. Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. Daneben weist die Informationsfreiheit eine individualrechtliche, aus Art. 1; 2 I GG hergeleitete Komponente auf. Es gehört zu den elementaren Bedürfnissen der Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten[43]. Diesen wichtigen Prinzipien gegenüber hat der Rundfunk eine dienende Funktion. Damit ist aber nicht gesagt, daß eine Entscheidung zu Lasten der Grundrechtsqualität des Art. 5 I,2 GG gefallen ist. Vielmehr kann nur gefolgert werden, daß das Gericht die Rezipientenfrei-

heit in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben hat[44].

Deshalb ist es unrichtig, wenn aus der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit gegenüber der Informationsfreiheit ein bloßer instrumentaler Charakter der Rundfunkfreiheit abgeleitet wird und so in Art. 5 I,2 GG nur noch eine objektive Gewährleistung gesehen wird, da die subjektiv-rechtlichen Elemente bereits in Art. 5 I,1 GG enthalten sind [45]. Damit wird die Rundfunkfreiheit lediglich als Unterfall des Rechts auf freie Meinungsäußerung angesehen[46].

Das Bundesverfassungsgericht hat zurecht ausgeführt, daß die in Art. 5 I,2 GG geregelten Grundrechtsbetätigungen mehr als nur ein Unterfall der Meinungsfreiheit sind[47].

Schon daraus folgt, daß die Rechte der Massenmedien eine wenn nicht abschließende, so doch eigenständige Regelung in Art. 5 I,2 GG gefunden haben[48].

Diese Auffassung vertritt auch das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung, wo die Rundfunkfreiheit erneut als subjektives wie objektives Recht definiert wird. Zwar hat die Rundfunkfreiheit, wie die klassischen Freiheitsrechte, abwehrende Bedeutung insofern, als der Rundfunk von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme frei sein muß.

Aus der Betonung der subjektiv-rechtlichen Komponente des Art. 5 GG könnte man nun den Schluß ableiten, daß aus dieser subjektiv-rechtlichen Seite des Art. 5 GG auf eine Rundfunkveranstaltungsfreiheit geschlossen werden könnte.

Diese Einschätzung wird jedoch durch das Bundesverfassungsgericht wieder relativiert, indem das Gericht betont, daß bloße Staatsfreiheit noch nicht bedeute, daß freie

und umfaßende Meinungsbildung durch den Rundfunk sichergestellt ist. Diese Aufgabe kann durch eine lediglich negatorische Gestaltung nicht erfüllt werden. Die erforderliche Ausgestaltung unterliegt daher dem Vorbehalt des Gesetzes[49].

Dieser Gesetzesvorbehalt ist das eigentliche dogmatische Problem der Entscheidung.

Die Lösung dieses Problems ist aber nicht Aufgabe dieser Arbeit, da es hier nicht um die Frage des Zulassungsanspruchs eines Veranstalters geht und damit um die Beantwortung der Frage, ob die Rundfunkfreiheit überhaupt unter der oben beschriebenen Grundrechtstradition besteht, sondern um die Frage, ob die Finanzierung privaten Fernsehens die Ordnungskriterien tangiert, die vom Bundesverfassungsgericht als unverzichtbar angesehen wurden.

Im übrigen wäre die Frage des Zulassungsanspruchs im Rahmen dieser Arbeit nur dann von Bedeutung, wenn der Gesetzgeber sich gegen privaten Rundfunk ausgesprochen hätte. Nur dann hätte die Frage beantwortet werden müssen, ob ein Anspruch auf Zulassung privaten Rundfunks bestünde, bevor die Frage der Finanzierung hätte behandelt werden können.

Der Gesetzgeber hat sich entschieden, privaten Rundfunk einzuführen. Damit ist über das "Ob", das heißt die Frage, ob der Gesetzgeber privaten Rundfunk einführen muß oder kann, positiv entschieden.

Das Bundesverfassungsgericht betont aber, daß selbst dann, wenn ein Frequenzüberfluß zu konstatieren ist, der Staat die Pflicht hat, für ein pluralistisch geordnetes Rundfunksystem zu sorgen[50].

Hier hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, das "Wie" des Rundfunks zu regeln, nämlich für die Sicherung der Meinungsvielfalt und für ein ausgewogenes

Programm zu sorgen.

Daher kommt das Gericht zu der Feststellung: "Art. 5 I,2 GG fordert für die Veranstaltung privaten Rundfunks eine gesetzliche Regelung[51)].

Mit dieser Feststellung wird der Gesetzesvorbehalt nunmehr in umfassender und grundrechtsdogmatisch differenter Weise entfaltet. Wenn es dem Bundesverfassungsgericht zur Begründung des Gesetzesvorbehalts in seinen beiden ersten Fernsehentscheidungen genügte, ihn mit der Sondersituation zu begründen, geht das Gericht in seinem dritten Fernsehurteil auch auf die Situation nach Wegfall der Sondersituation ein und stellt klar, daß auch dann die Notwendigkeit ausgestaltender gesetzlicher Regelung besteht[52)].

Das Bundesverfassungsgericht erklärt zunächst, daß es der gesetzlichen Ausgestaltung deshalb bedürfe, um die Rundfunkfreiheit wirksam werden zu lassen[53)]. Daß die Rundfunkfreiheit nicht bzw. noch nicht wirksam ist, wird damit begründet, daß sie nicht nur ein negatorisches Abwehrrecht enthalte, sondern auch einer positiven Ordnung bedürfe, die sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck komme. Um dies zu erreichen, sind materielle, organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen erforderlich[54)].

Als letzten Punkt führt das Gericht an: "Namentlich treffen hier (im Bereich der Rundfunkfreiheit) verschiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können, einerseits der aus der Informationsfreiheit folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information, andererseits die Freiheit der Meinungsäußerung derjenigen, welche die Programme herstellen oder in der Sendung zu Wort kommen"[55)].

Diese rechtliche Ausgestaltung berechtigt jedoch nicht

zu einer Beschränkung des Grundrechts.

h) "Wesentlichkeitstheorie" als dogmatische Einordnungsmöglichkeit

Die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts sagt, daß der Gesetzgeber verpflichtet ist, alle wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese der staatlichen Regelung zugänglich ist, selbst zu treffen. Dies ist mittlerweile ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[56].

Auch in der FRAG-Entscheidung stellt das Bundesverfassungsgericht die erforderliche rechtliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit unter Gesetzesvorbehalt mit der Begründung, daß die notwendigen Entscheidungen wesentliche Entscheidungen sind, weil sie, abgesehen von der sachlichen Bedeutung des Rundfunks für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart, im grundrechtsrelevanten Bereich ergehen und wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind. Das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche muß das Parlament selbst bestimmen[57].

Die Anerkennung des Gesetzesvorbehalts auch für wesentliche Entscheidungen im grundrechtsrelevanten Bereich bedeutet eine Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts auch bei Eingriffen in "Freiheit und Eigentum" im Sinne der herkömmlichen Deutung.

Damit entsteht freilich das bislang noch nicht hinreichend geklärte Problem, was wesentlich ist, wieviel der Gesetzgeber zu regeln hat, was nicht der Regelung durch die Verwaltung überlassen werden darf und welchen Grad an Bestimmtheit seine Regelung haben muß. Ohne hier näher auf

diese Problematik einzugehen, soll nur folgendes festgestellt werden. Zwar ist der Begriff "wesentlich" ein unbestimmter Rechtsbegriff, doch ist dies kein überzeugender Einwand gegen die Wesentlichkeitstheorie, denn was wesentlich ist, kann das Gericht im Einzelfall, wie bei allen unbestimmten Rechtsbegriffen, selbst bestimmen[58]. Jedenfalls sind immer die Entscheidungen wesentlich, die Grundrechte beschränken oder durch die kollidierende Grundrechte gegeneinander abgegrenzt werden[59].

Und genau hierum geht es bei der FRAG-Entscheidung, wenn das Bundesverfassungsgericht ausführt: "Die notwendigen Entscheidungen sind wesentliche Entscheidungen, weil sie ... im grundrechtsrelevanten Bereich ergehen und wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind. Namentlich treffen hier verschiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können[60].

In der Tat ist es sinnvoll und zwingend, es nicht der Behörde zu überlassen, die Mittel zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit selbst zu bestimmen, denn die Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt müssen einheitlich ergehen, da behördliche Einzelanweisungen dazu nicht in der Lage wären. Im übrigen scheint es ebenso zweifelhaft, ob es behördlichen Maßnahmen gelänge, die Leitgrundsätze durchzusetzen, um ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung zu gewährleisten.

Da alle Kommunikationsfreiheiten nicht nur im Verhältnis wechselseitiger Ergänzung und Konkurrenz, sondern auch im Verhältnis unterschiedlichster potentieller Kollisionen stehen, namentlich in einem auch vom Bundesverfassungsgericht betonten Verhältnis von Medienfreiheit einerseits und Informationsfreiheit und Rezipientenfreiheit anderer-

seits, müssen Kollisionslösungen durch den Gesetzgeber geschaffen werden, da es hier in der Tat zu Grundrechtskonflikten kommen kann[61].

Deshalb sind hier gesetzliche Regelungen zwingend notwendig, weil es wesentliche Entscheidungen im grundrechtsrelevanten Bereich sind.

In der bisherigen Rechtsprechung zur grundrechtlichen Kollisionslösung[62] und in der Literatur ist sicher anerkannt, daß der Gesetzgeber die typischen Grundrechtskonflikte aufzugreifen und gleichsam präventiv im kollisionslösenden Sinne zu regeln hat. Kollisionslösungen implizieren stets - auf der Grundlage der prinzipiellen Gleichheit der miteinander kollidierenden Grundrechte - ein Maß der verhältnismäßigen Einschränkung im Sinne eines insgesamt möglichst verhältnismäßigen Ausgleichs der widerstreitenden Positionen. Das bedeutet, daß bei grundrechtlichen Kollisionslösungen niemals der einen oder anderen beteiligten Seite die grundrechtliche Gewährleistung bestritten oder genommen wird[63]

Dies bedeutet, daß durch Gesetz eine ganze Reihe inhaltlicher wie organisatorischer Voraussetzungen für den einzelnen privaten Rundfunkträger geschaffen werden können, um Grundrechtskollisionen zu vermeiden oder sie so gering wie möglich zu halten.

Daß es auch in einer Zeit des Frequenzüberflusses der gesetzlichen Regelung bedarf, begründet das Gericht mit der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs[64]. Dieser könnte dazu führen, daß das Programmangebot in seiner Gesamtheit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit nicht entspräche[65]. Es sei ungewiß, ob alle oder wenigstens ein nennenswerter Teil der gesellschaftlichen Gruppen auch tatsächlich zu Wort kämen[66], ob mithin ein Meinungsmarkt entstünde, auf dem die Vielfalt

der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangen könnte[67]. Demgegenüber liegt es in der Verantwortung des Gesetzgebers, daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt[68]. Im besonderen sollen Meinungsträger, die sich im Besitz von Frequenzen und Finanzmitteln befinden, nicht vorherrschend an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirken dürfen[69].

Die so umschriebene und begrenzte staatliche Verantwortung für das Funktionieren des Rundfunks fügt sich ohne Schwierigkeiten in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der die Grundrechte umgebenden und umhegenden normativen Ordnung ein. So umgibt das Bundesverfassungsgericht die grundrechtlichen Freiheiten mit komplementären Garantien. Diese Garantien stehen im Dienste der subjektiven Freiheit[70]. Im Mitbestimmungsurteil führt das Gericht aus[71], daß das Eigentum als Element der Sicherung der privaten Freiheit des einzelnen einen besonders ausgeprägten Schutz genieße. Die Befugnis des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Art. 14 GG zu bestimmen, geht umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einer sozialen Funktion steht. Die gesetzliche Eigentumsbindung darf nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient.

Auf die Rundfunkfreiheit übertragen bedeutet dies, daß der Gesetzgeber zur Sicherung der obengenannten Prinzipien eine Schutzfunktion innehat, die aus der objektivrechtlichen, demokratischen Komponente der Rundfunkfreiheit folgt. Diese objektivrechtliche Komponente hat einzig und allein die Aufgabe, die überkommenen Individualrechte zu stärken[72].

In einem anderen Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit dem Staat die Pflicht erwächst, schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Garantie vorzubeugen. Diese

Verpflichtung ergeht in doppelter Weise: Als Anspruch auf Teilhabe an den vom Staat als faktisch alleinigem Träger des Wissenschaftsbetriebs erbrachten Leistungen u n d auf eine grundrechtsadäquate Organisation dieses staatlichen Wissenschaftsbetriebes[73].

In ähnlicher Weise hat das Gericht eine Schutzpflicht des Staates gegenüber dem Leben aus Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG abgeleitet[74].

In diesem Sinne sind Grundrechtsnormen Elemente objektiver Ordnung und verfügen damit, wie das Bundesverfassungsgericht zu sagen pflegt, über einen objektivrechtlichen, die Rechtsordnung als Ganzes prägenden Gehalt.

Daraus folgt für die Finanzierung privaten Fernsehens, daß die Finanzierung dann einer gesetzlichen Regelung bedarf, wenn sie Auswirkungen auf die Grundsätze hat, die auch nach Wegfall der besonderen Situation im Rundfunkbereich durch Gesetz verbindlich zu machen sind, um Grundrechtskollisionen zu vermeiden.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Problem in diesem Sinne, namentlich für die Frage möglicher Rückwirkungen auf die Programmgestaltung oder auf die Situation anderer Medienträger, besonders der Presse, angedeutet, läßt aber die Frage der Finanzierung ausdrücklich offen[75].

Diese Probleme sollen im folgenden in einem außenpluralen Modell betrachtet werden, wobei die Finanzierung lokaler Programme außer Betracht bleiben soll, da die Finanzierung solcher Programme wegen des geringeren Finanzbedarfs anders zu beurteilen ist. Daher soll im folgenden von einem Verbreitungsgebiet ausgegangen werden, wie es § 15, I des

Entwurfes eines Landesmediengesetzes Baden-Württemberg, bzw. § 1, I des Entwurfes des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes vorsehen[76]. Diese Entwürfe gehen von einem landesweiten Verbreitungsgebiet in Baden-Württemberg bzw. Niedersachsen aus.

3. Kapitel

I. WAS BEDEUTET AUSSENPLURALITÄT ?

Bevor nun im einzelnen auf die verschiedenen Finanzierungsarten in einem außenpluralen Rundfunksystem eingegangen wird, soll zunächst geklärt werden, was verfassungsrechtlich unter dem Begriff Außenpluralität zu verstehen ist.

1. Keine Definition dieses Begriffes durch das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat zum ersten Mal auch ein außenplurales Modell für verfassungsgemäß erklärt, sofern der Gesetzgeber durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht. Wenn er dabei Rundfunkfreiheit durch externe ("außenpluralistische") Vielfalt herstellen und erhalten will, so darf er auch bei dieser Lösung nicht auf Regelungen verzichten; die Gewährleistung der Freiheit bleibt in seiner Verantwortung. Bei einem außenpluralen Modell obliegt den Veranstaltern keine Pflicht zur Ausgewogenheit, sondern es obliegt ihnen die Pflicht zur sachgemäßen, umfassenden und wahrheitsmäßigen Information, wobei ein Mindestmaß an gegenseitiger Achtung gewahrt sein muß[1)].

Der Schlüsselbegriff der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den unterschiedlichen Aspekten der Rundfunkfreiheit heißt "Vielfalt": "als Vielfalt der Meinungen der Bürger" und der dementsprechend in den Sendungen zu vermittelnden Programminhalten als "gleichgewichtige Vielfalt der Meinungsträger", die in einer "binnenpluralistischen" Rundfunkorganisation vertreten sind oder die sich in einer "außenpluralistischen Vielfalt"

wiederspiegeln[2)].

Aber auch hier verzichtet das Gericht darauf, zu definieren, was Vielfalt, genauer, was Pluralismus bedeutet. Auch hier geht das Gericht, wie auch schon in den beiden vorangegangenen Fernsehurteilen[3)], auf keine Pluralismustheorie ein.

Damit bleibt unklar, was unter der Figur der "bedeutsamen gesellschaftlich relevanten Gruppen" zu verstehen ist. Gesellschaftliche Relevanz als solche ist im Sinne eines exakten Rechtsbegriffes kaum abschließend definierbar[4)]. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, ob die Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen überhaupt benannt werden können und bejahendenfalls auch tatsächlich von dem Recht, Rundfunk zu betreiben, Gebrauch machen müssen. Falls sie dies nicht tun, ergibt sich das Problem, ob ein außenplurales Modell entweder gar nicht entstehen kann, oder wieder aufgehoben werden müßte. Eine andere Frage ist, was mit den Minderheiten geschieht, die nicht relevant sind.

Es würde für den Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, eine abschließende Pluralismustheorie zu entwickeln[5)]. Es soll vielmehr nur ein Pluralismusbegriff entwickelt werden, von dem im folgenden ausgegangen werden soll.

Neben der Staatsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht gleichrangig die Strukturprinzipien des Pluralismus für das Rundfunkwesen gesetzt, indem es eine Auslieferung dieses Mediums an eine gesellschaftliche Gruppe ausdrücklich untersagte[6)].

2. Wurzeln des Pluralismusgebots

a) Das Sozialstaatsprinzip

Dieses Prinzip wurzelt in der Verpflichtung des Sozialstaates, die Voraussetzungen für die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten zu schaffen und zu sichern[7]. Gegenstand der die Grundrechte effektuierenden Sozialstaatsverpflichtung ist somit der Schutz eines offenen Meinungsmarktes und damit die Sicherung pluralistischer Kommunikationsstrukturen, was nichts mit der grenzenlosen Alimentation des Kommunikators durch den Staat zu tun hat. Vielmehr geht es darum, für die Erhaltung der Freiheit als eines konstitutiven Elements der Daseinsvorsorge des einzelnen, wie der Gesellschaft, Sorge zu tragen. Bezogen auf die Kommunikationsfreiheit heißt dies, daß die Chance ihrer Realisierung möglichst breit gestreut und vor allem verhindert werden muß, daß lediglich einige wenige sie besitzen[8].

b) Das Demokratieprinzip

Die zweite Wurzel des Pluralismusgebots im Rundfunkwesen ergibt sich aus dem demokratischen Prinzip[9]. Dieses basiert auf dem Widerstreit verschiedener Auffassungen, die sich vor allem in Rede und Gegenrede bilden[10]. Dies kann aber nur gelingen, wenn das Rundfunkwesen pluralistisch strukturiert ist, was immer dies auch im einzelnen bedeutet[11]. Die sich hieraus ergebende Verpflichtung des Staates reicht prinzipiell nicht weiter als diejenige, die ihm zur Effektuierung des Grundrechts obliegt. Für die Presse hat Lerche dies so formuliert: "Art. 5 I GG garantiere nicht eine mehr oder minder optimale Struktur des Pressewesens, sondern meint, als gesetzliche Ermächtigung

verstanden, nur eine Garantie existentiellen Funktionierens[12]".

Auf den Rundfunk übertragen bedeutet dies, daß Außenpluralität dann hergestellt ist, wenn eine Vielzahl von Veranstaltern tätig ist, die in ihren jeweiligen Programmen zwar eine eigene Tendenz entwickeln können, jedoch durch die verschiedenartigen Tendenzen sichergestellt ist, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im wesentlichen entspricht. Damit ist das Funktionieren des außenpluralen Rundfunks gesichert.

3) Reicht begrenzte Vielfalt oder muß eine umfassende Vielfalt erreicht werden ?

Daraus ergeben sich komplizierte Probleme für den Fall, daß der zunächst erreichte Vielfaltsstandard durch das nachträgliche Ausscheiden von Veranstaltern unterschritten wird. Müssen dann auch die übrigen Anbieter ihre Sendetätigkeit einstellen[13]? Damit hängt eng die Frage zusammen, ob die einzelnen gesellschaftlichen Meinungsrichtungen sich auch tatsächlich als Rundfunkveranstalter konstituieren und in dieser Form an der öffentlichen Meinungsbildung faktisch teilnehmen müssen. Einige Autoren[14] schließen aus der vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Klausel von der "hinreichenden Sicherheit der Teilnahme"[15] darauf, daß die Einführung eines außenpluralen Rundfunks damit beispielsweise auch für den Fall ausgeschlossen ist, daß durch die Neuerungen der Glasfaser- und Satellitentechnik sowie die Entwicklung in der Mikroelektronik zwar der Frequenzmangel in der Telekommunikation in einen Frequenzüberfluß verwandelt wird, aber große und mit besonderer gesellschaftlicher Relevanz versehene Bevöl-

kerungsgruppen von der dann gegebenen Möglichkeit, sich als autonome Rundfunkveranstalter zu konstituieren, keinen Gebrauch machen.

Diese Ansicht wird auch auf die Passage der Entscheidung gestützt, wo es heißt: "Demgemäß ist es ungewiß, ob bei einer Behebung des bisherigen Mangels in dem Gesamtprogramm ... alle oder wenigstens ein nennenswerter Teil der gesellschaftlichen Gruppen und geistigen Richtungen auch tatsächlich zu Wort kommen können ... "[16].

Würde man daraus tatsächlich folgern, daß durch das "Nichtgebrauchmachen" einer relevanten Gruppe diejenigen ausgeschlossen würden, die die Möglichkeit, Rundfunk zu veranstalten, nutzen wollten, hieße dies, Art. 5 I GG und das Bundesverfassungsgericht mißzuverstehen. Denn wie alle Grundrechte des Grundgesetzes, mit Ausnahme von Art. 6 II GG, hat auch Art. 5 GG eine negative Komponente. Garantiert ist nicht nur die Freiheit, seine Meinung zu äußern, sich zu informieren, sondern auch die Freiheit, keine Meinung zu äußern, sich nicht zu informieren, kein Presse- bzw. Rundfunkunternehmen zu gründen, nicht künstlerisch, wissenschaftlich oder lehrend tätig zu sein[17]. Die Grundrechte würden ihren Charakter als Freiheitsverbürgungen einbüßen, wenn sie nur die Ausübung, nicht aber die "Nichtausübung" der von ihnen thematisch angesprochenen Funktionen garantieren würden. Sie würden dann zu gesellschaftspolitischen Lenkungsvorschriften.

Es kann also nicht darum gehen, den Pluralismus unabhängig von dem Partizipationswillen der unterschiedlichen Gruppen künstlich aufrechtzuerhalten.

Es ist daher mit Art. 5 I GG nicht vereinbar, aus dem Pluralismusgebot die Konsequenz zu ziehen, daß es dem-

jenigen, der keinen Rundfunk veranstalten will, möglich wäre, seinen Meinungsgegner am Zutritt zum Rundfunk zu hindern, bzw. ihn zum Aufhören zu zwingen[18].

Primäres Schutzgut der Rundfunk- und Pressefreiheit ist gerade nicht die Pflicht, sich in einen ausgewogen besetzten Meinungschor einzureihen, sondern die Freiheit, auch Unbequemes und Dissonantes allein und auch dann zum Ausdruck zu bringen, wenn die vielleicht berechtigten Gegenmeinungen nicht oder nicht hinreichend vertreten werden. Wer dem dritten Fernsehurteil die Auffassung entnimmt, private Rundfunkveranstalter dürften nur in ausgewogenen Bündeln zugelassen werden, mißversteht das Gericht. So spricht es auch nur davon, daß gesetzlich sicherzustellen sei, daß die relevanten Kräfte zu Wort kommen können, auch ist davon die Rede, daß mehrere Meinungsträger dieselbe Frequenz benutzen können[19], aber nicht davon, daß sie sie tatsächlich benutzen müssen.

Es kommt daher nicht auf "Vollständigkeit" im Sinne simplen Aufzählens auf eine bezifferbare "Relevanz", auf "Ausgewogenheit" und auf entsprechende Quantifizierungen und Festlegungen an. Wesentlich ist insoweit nur die institutionelle Offenheit im universalistischen Sinne, nämlich die Möglichkeit des Zutritts für jedermann, der Rundfunk veranstalten will, einschließlich des Autonomiespielraums, keinen Rundfunk zu veranstalten[20].

Das soll genügen, um zu zeigen, daß privater, außenpluraler Rundfunk nicht nur dann in Betracht kommt, wenn schlechthin sämtliche relevanten Kräfte mit Partizipationswillen ausgestattet sind, denn andernfalls wäre privater Rundfunk in einem außenpluralen Modell so gut wie irreal[21].

Vielmehr stellt die vom Bundesverfassungsgericht geforderte optimale Vielfalt eine Anforderung an den Gesetzgeber dar, diesen optimalen Vielfaltszustand, soweit es in seinen Kräften steht, anzustreben. Das ergibt sich aus der Formulierung des Urteils[22], wonach die erforderliche gesetzgeberische Ordnung sicherzustellen habe, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Ein optimaler Vielfaltsstandard wird damit nicht gefordert[23], vielmehr soll dieser nur angestrebt werden. Dies kommt in der Entscheidung dadurch zum Ausdruck, daß der Gefahr begegnet werden muß, daß auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden...[24].

Aus diesen Einlassungen des Gerichts wird deutlich, daß der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Vielfalt auf diejenigen keine Rücksicht zu nehmen braucht, die sich aus politischen oder anderen Gründen von dem Meinungs- und Willensbildungsprozeß im privaten Rundfunk fernhalten und somit von ihrer negativen Kommunikationsfreiheit Gebrauch machen. Denn diese Meinungen sind nicht "auf Verbreitung angelegt". Gleiches gilt im übrigen genauso für die Presse[25].

Auch im Bereich der Presse wird nicht verlangt, daß alle Meinungsrichtungen tatsächlich zu Wort kommen müssen. Vielmehr reicht eine begrenzte Vielfalt aus[26]. Diese begrenzte Vielfalt, so wie sie im Bereich der überregionalen Tageszeitungen festzustellen ist, erfüllt die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht auch für den privaten außenpluralen Rundfunk als ausreichend ansieht.

Dabei umfaßt der Begriff Vielfalt unstreitig die Vielfalt der politischen Meinungen. Hätte das Bundesverfassungs-

gericht aber nur diese Vielfalt gemeint, hätte es den Begriff "Meinungsvielfalt" verwendet und nicht den allgemeinen Begriff "Vielfalt". Daher ist nicht nur die Meinungsvielfalt im politischen Sinne zu verstehen, sondern Vielfalt umfaßt auch die unterschiedlichen Programmarten.

Dies ist im Bereich der überregionalen Tageszeitungen ebenso der Fall, wo diese vom Bundesverfassungsgericht genannte "begrenzte Vielfalt" nicht nur durch die verschiedenen politischen Meinungen zustandekommt, sondern auch dadurch, daß über sportliche Ereignisse berichtet wird, aber auch über Kunst, Theater, Musik und Unterhaltung im Feuilletonteil.

Von einer solchen Vielfalt, nicht nur der politischen Meinungen, sondern auch der Programmarten, muß im folgenden ausgegangen werden. Eine begrenzte Vielfalt ist somit erst dann erreicht, wenn über politische Ereignisse berichtet wird, aber auch über unterschiedliche Programmarten wie Sport, leichte und ernste Unterhaltung.

Das bedeutet nicht, daß jeder Veranstalter ein Programm mit den genannten Programmstrukturen anbieten muß, sondern dem Rezipienten muß die Gelegenheit gegeben sein, aus dem Gesamtangebot aller Veranstalter unterschiedliche Programmarten auswählen zu können.

Umgekehrt kann aus Art. 5 I GG nicht gefolgert werden, daß alle irgendwie vorhandenen "relevanten Gruppen" an einem außenpluralen Rundfunkmodell beteiligt werden müssen, die dies wollen, aber aus finanziellen Gründen hierzu nicht in der Lage sind.

Staatliche Hilfestellung bei der Gründung von Rundfunkunternehmen darf, schon aus Gründen der Staatsferne des Rund-

*

funks, nur so weit reichen, wie dies bei der Gründung anderer Unternehmen der Fall ist. Zu denken ist hier etwa an die Zurverfügungstellung von günstigen Unternehmensgründungsdarlehen oder andere Steuervergünstigungen. Dies ist im Bereich der Presse nicht anders, wo ebenfalls kein verfassungsrechtlicher Anspruch aus Art. 5 I GG auf staatliche Hilfe bei der Gründung von Presseunternehmen abgeleitet wird.

Im übrigen zeigen erste Erfahrungen beim Kabelpilotprojekt Ludwigshafen, daß das Interesse auf Seiten der Programmveranstalter erstaunlich groß ist. So stand die Anstalt für Kabelkommunikation mit 258 Programminteressenten in Kontakt. Beim Start am 1.Januar 1984 waren 37 Veranstalter sendebereit. Am 2.März 1984 waren es bereits 51 und weitere 21 Interessenten haben den Antrag auf Teilnahmeerlaubnis beim Ministerium der Justiz gestellt. Von diesen 21 Veranstaltern haben 10 einen Antrag auf einen ganzen Kanal gestellt, das heißt, diese Veranstalter möchten ein Vollprogramm von mindestens 5 Stunden täglich anbieten.
Die Programmveranstalter bieten, bzw. werden ein Programm anbieten, das die verschiedensten Programmarten berücksichtigt. Dies reicht von Unterhaltungssendungen, die von der Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk (PKS) in Kooperation mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) angeboten werden, wobei die FAZ in diesem Programm die Nachrichtenteile bestreitet, bis zu lokalem und regionalem Programm, das ähnlich gestaltet ist, wie der Regionalteil einer Zeitung. Aber auch die Information des Zuschauers kommt nicht zu kurz. Auf dem sogenannten Bürgerservice-Kanal bestreiten nichtkommerzielle und gemeinnützige Organisationen wie der Landesfilmdienst, die Kreisvolkshochschulen, die Landesverkehrswacht, der katholische Rundfunkdienst, der Landesmusikrat und andere das Programm, so daß täglich ein 5 - Stündenprogramm zustande kommt.

Diese ersten Erfahrungen im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen zeigen, daß sich genügend Veranstalter gefunden haben, um ein vielfältiges Programm anzubieten. Die Befürchtungen, daß sich nicht genügend Veranstalter finden, waren damit unbegründet. Damit ist auch das Problem nicht akut geworden, was zu geschehen hätte, wenn aus finanziellen Gründen nicht genügend Veranstalter in der Lage gewesen wären, ein vielfältiges Programm anzubieten. Sicherlich käme eine grenzenlose Alimentation des Rundfunks durch den Staat nicht in Frage. Dies würde Art. 5 I GG verbieten.

4. Die Gesetzesentwürfe gehen von einer begrenzten Vielfalt aus

Als erstes Bundesland hat Baden-Württemberg den Entwurf eines Landesmediengesetzes vorgelegt, der das Tor zur gemischten Rundfunkverfassung im Sinne von Scholz[27] und Oppermann[28], bzw. zum dualen Rundfunksystem im Sinne Kleins[29] öffnen soll, und, anders als der rheinland-pfälzische Entwurf, als endgültiger Rahmen für die Medienordnung der Zukunft konzipiert ist. Danach treten neben die öffentlichen Rundfunkanstalten privatwirtschaftliche Rundfunkveranstalter nach einem außenpluralistisch organisierten Rundfunkmodell.

Gemäß § 12 II ELaMeGBW wird außenplurale Vielfalt so definiert: Der private Rundfunk gibt in der Gesamtheit seiner Programme der Vielfalt der vorhandenen Meinungen Ausdruck, fördert publizistischen Wettbewerb und bietet vielfältige Möglichkeiten der Information, Bildung und Unterhaltung.

Eine Zulassung privater Veranstalter kann gemäß § 74 II des Landesmediengesetzes erst erfolgen, wenn 50 Prozent aller Haushalte in Baden-Württemberg an Kabelsysteme an-

geschlossen werden können. Die Zulassung ist nach den §§ 15 III Nr.1 i.V.m. 14 II ELaMeGBW davon abhängig, ob im jeweiligen Verbreitungsgebiet mindestens dreißig Hörfunk- und dreißig Fernsehveranstalter täglich je ein Halbstundenprogramm ausstrahlen können. Nach Erreichen und Feststellen dieser Übertragungskapazität muß nach den §§ 15 III Nr.1 i.V.m. 14 III ELaMeGBW ein Jahr gewartet werden, bevor über die Zulassung entschieden werden kann. Im übrigen muß nach § 15 III Nr.2 ELaMeGBW die Konkurrenz von mindestens vier Veranstaltern für Hörfunk bzw. Fernsehen gewährleistet sein, ehe die Zulassung ausgesprochen werden kann.

Damit soll gewährleistet werden, daß durch eine Vielzahl von Veranstaltern, die, für sich genommen, je eine bestimmte Tendenz verfolgen, das Gesamtprogramm aber insgesamt gesehen ausgewogen ist.

Auch der Entwurf eines niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes geht von dem gleichen außenpluralen Modell aus wie das baden-württembergische Mediengesetz.

Das niedersächsische Landesrundfunkgesetz geht ebenso von der Voraussetzung aus, daß bereits zu Beginn der Einführung des privaten Rundfunks eine pluralistische Vielfalt und Vielzahl von Veranstaltern gegebenenfalls unter Aufteilung der Sendezeit einer Frequenz besteht. Dem einzelnen Veranstalter wird auch hier nicht die Ausgewogenheit seines Programmes auferlegt (§§ 12 i.V.m. 1 I des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes).

Auch das rheinland-pfälzische Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel öffnet dem außenpluralen Modell die Tore, da es für private Veranstalter offensteht (§ 14 I und II) und nur das Programm in seiner Gesamtheit, nicht einseitig eine Regierung, eine politische Rich-

tung oder persönliche und wirtschaftliche Sonderinteressen begünstigen darf, während das einzelne Programm nicht ausgewogen zu sein braucht (§ 18 I des Gesetzes).

Damit kann man feststellen, daß keiner der Entwürfe verlangt, daß alle geselischaftlichen Kräfte tatsächlich zu Wort kommen müssen. Vielmehr organisieren sie nur eine begrenzte Vielfalt, die zwar so viele Meinungen wie möglich wiederspiegeln soll, aber nicht verlangt, daß alle relevanten Meinungen zu Wort kommen müssen.

Von einem so verstandenen Außenpluralismus soll im folgenden ausgegangen werden.

Ergebnis: Eine begrenzte Vielfalt genügt dem Pluralismusgebot.

4. Kapitel

Im folgenden werden die einzelnen Finanzierungsarten unter verfassungsrechtlicher Sicht gewürdigt, wobei das ELaMeGBW folgende Finanzierungsarten vorsieht.

Gemäß § 25 ELaMeGBW können private Rundfunkveranstalter finanziert werden

- aus dem eigenen Finanzaufkommen des Trägers,
- durch Spenden,
- durch Werbung,
- durch Abonnement oder Einzelentgelt.

Außerdem wird noch eine Finanzierung durch staatliche Subventionen für möglich gehalten[1].

I. FINANZIERUNG DURCH SUBVENTIONEN

1. Subventionen als Finanzierungsart für außenpluralen Rundfunk

Finanzielle Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln können bei einem Übergang von einem binnen- zu einem außenpluralen Modell in Betracht kommen, um finanziell schwachen Programmträgern gegenüber leistungsfähigen überhaupt eine Chance zu geben.

Diese staatlichen Zuwendungen müssen dem verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks und dem Grundsatz der Gleichbehandlung Rechnung tragen[1].

Jedoch wird eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln

auch dann für erforderlich gehalten, wenn sich der Übergang zu einem außenpluralen Modell vollzogen hat.

2. Anspruch auf Subventionierung

Dies wird damit begründet, daß sich ein Wandel des Begriffs der Rundfunkfreiheit von einem Abwehrrecht hin zu einem Teilhaberecht vollzogen hätte, wonach sich dann ein Anspruch auf staatliche Subventionierung in analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Subventionsrecht der Schulen[2] ergäbe[3].

Jedoch bestehen gravierende Unterschiede zum Subventionsrecht für Privatschulen und für privaten Rundfunk.

Privatschulen können nur dann im Wettbewerb mit öffentlichen Schulen bestehen, wenn sie subventioniert werden, da sie andernfalls ihren Charakter als Ersatzschulen über kurz oder lang nach Art. 7 IV GG verlieren müßten. Ihre Einrichtung wird aber gemäß Art. 7 IV, 1 GG gewährleistet. Sie haben damit einen Anspruch auf staatliche Hilfe[4]. Der Rechtsgrund für diesen Anspruch liegt in der verfassungsrechtlich verankerten Notwendigkeit und Verpflichtung des Staates, die Einrichtung der Privatschulen zu erhalten.

Ein solcher Anspruch besteht für den privaten Rundfunk nicht, da er verfassungsrechtlich nicht gewährleistet wird. Denn die Schutzwirkung eines verfassungsrechtlichen Freiheitsrechts wie der Rundfunkfreiheit erstreckt sich nicht auf positive Leistungen der sogenannten gewährenden Verwaltung. Nur in außergewöhnlichen Fällen kann sich aus einer verfassungsrechtlichen Garantie ein Leistungsanspruch ergeben.

Dieser außergewöhnliche Fall wird als dann für gegeben angesehen, wenn durch Konzentrationen im Rundfunkwesen die Meinungsvielfalt gefährdet wird[5].

Für den Bereich der Presse hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß sich auch an eine Pflicht des Staates denken ließe, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnte[6]. In einer anderen Entscheidung führt das Gericht aus: "Von daher (von der Unentbehrlichkeit der Presse für die Demokratie) rechtfertige die bekannte, schwierige wirtschaftliche Lage vieler Publikationsorgane und das Bestreben, die Vielfalt der Presse zu erhalten und zu stärken, die steuerliche Begünstigung"[7].

Daraus wird gefolgert, daß gleiches für den privaten Rundfunk zu gelten habe.

a) Subventionierung als ultima ratio
- am Beispiel der Presse -

Die Subventionierung sowohl der Presse als auch des Rundfunks darf nur als ultima ratio in Betracht kommen, denn es würde der Verfassungsgarantie des Art. 5 I, 2 GG widersprechen, die Presse ganz oder auch nur teilweise von staatswegen zu reglementieren oder zu steuern und so das Bild einer freien Presse substantiell zu ändern[8]. Dem Staat ist es grundsätzlich verwehrt, in die geistige und wirtschaftliche Konkurrenz der sich im gesellschaftlichen Raum frei bildenden Presseunternehmen einzugreifen[9]. Die Presse kann ihre öffentliche Aufgabe als wichtigstes Kontrollorgan, als Medium und Faktor der öffentlichen Meinung in einer freiheitlichen Demokratie sachgemäß nur in völliger Unabhängigkeit von jedem staatlichen Einfluß erfüllen[10].

Ohne das uneingeschränkte Vertrauen der Bürger in die finanzielle und publizistische Unabhängigkeit der Presse kann diese ihre öffentliche Aufgabe nicht wirksam erfüllen. Presseunternehmen, die ohne staatliche Unterstützung nicht mehr lebensfähig wären, geraten in den Augen der Bevölkerung zwangsläufig in den Verdacht, vom Staat "ausgehalten" und, zumindest langfristig und indirekt, auch inhaltlich gesteuert zu werden. Schon ein Verdacht dieser Art ist geeignet, das für eine freiheitliche Demokratie konstituierende Institut einer freien Presse zu erschüttern und schleichend zu zerstören[11].

Um diese Gefahren einzuschränken, müssen unmittelbare Förderungsmaßnahmen des Staates zugunsten von Presseunternehmen ergriffen werden. Wegen der überragenden Bedeutung einer unabhängigen Presse für die Entfaltung der freiheitlichen Demokratie müssen nach Form und Inhalt Anforderungen gestellt werden, die sichere Gewähr dafür bieten, daß jede Art von Einflußnahme auf den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung unmöglich ist.

Hierzu gehört die Bindung der Subventionsverwaltung an ein Gesetz. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für Pressesubventionen folgt aus dem Grundsatz, daß es nicht dem Ermessen der Exekutive überlassen bleiben darf, die Grenzen grundrechtlich geschützter Bereiche nach ihrer Vorstellung zu bestimmen. Vielmehr müssen die Grenzen der Grundrechte in ihren wesentlichen Merkmalen vom Gesetzgeber gezogen werden[12].

Dies widerspricht auch nicht der noch überwiegend vertretenen Auffassung, daß Begünstigungen und damit auch Subventionen keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen. Aber die Gefahr einer staatlichen Steuerung des Meinungsbildungsprozesses gebietet es, daß sich der Gesetzgeber Regelungen

in diesem besonders grundrechtssensiblen Bereich vorbehält und Maßnahmen auf diesem Gebiet nicht dem Ermessen der Verwaltung überläßt[13].

b) Subventionierung als ultima ratio
- am Beispiel des Rundfunks -

Diese für die Presse entwickelten Grundsätze müssen wegen der gleichen Gefahrenlage ebenso für Rundfunksubventionen gelten[14].

c) Einfluß des Staates auf den Rundfunk am Beispiel der USA

Selbst wenn Rundfunksubventionen gesetzlich geregelt werden, so sind damit keineswegs staatliche Eingriffsversuche per se ausgeschlossen. Dies zeigt ein Blick in die USA, wo das nichtkommerzielle Rundfunksystem PBS (Public Broadcasting Service) von staatlichen Subventionen abhängig ist.

Die Nixon-Regierung lastete dem öffentlichen Fernsehen, das 1968 unter der Administration Kennedy-Johnson entstanden war, eine nicht gerade regierungsfreundliche Einstellung an und versuchte nun ihrerseits über die jährlichen Finanzierungsverhandlungen politischen Einfluß auf die unliebsame Organisation auszuüben. Diese Einflußnahme war so konkret und massiv, daß alle PBS-Verantwortlichen 1972 durch regierungsfreundliche Persönlichkeiten ersetzt wurden.

Dies geschah, obwohl auch hier die staatliche Finanzierung durch Gesetz erfolgt, das die Modalitäten der Auszahlung regelt. Es ist unmöglich, die Frage der Höhe der finanziellen Zuweisungen für alle Zeiten festzulegen, was dann zu dieser massiven Einflußnahme des Staates auf den Rundfunk

führen kann[15)].

Ergebnis: Die Subventionierung des Rundfunks darf nur ultima ratio sein und muß dann durch ein Gesetz geregelt werden, das sichere Gewähr dafür bietet, daß jede Art von Einflußnahme auf den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung unmöglich gemacht wird.

5. Kapitel

I. FINANZIERUNG AUS DEM EIGENEN FINANZAUFKOMMEN DES TRÄGERS

Dies ist eine Finanzierungsform, wo ein Wirtschaftsunternehmen, das privates Fernsehen betreibt, Erträge aus anderen Unternehmensbereichen zur Finanzierung des Fernsehens heranzieht.

Diese Art der Finanzierung wird keine große Bedeutung haben, da aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus wohl kein Wirtschaftsunternehmen den altruistischen Einsatz finanzieller Mittel wählen wird, um Fernsehprogramme zu veranstalten. Für Kirchen, Gewerkschaften und andere gemeinnützige Organisationen könnte etwas anderes gelten[1)].

Im übrigen wäre es mit den oben dargestellten Grundsätzen nicht vereinbar, wenn der außenpluralistisch verfaßte private Rundfunk eine Sache weniger finanzstarker Unternehmer würde, die sich die Teilnahme am Meinungsmarkt etwas kosten lassen. Dies wäre mit Art. 5 I,2 GG nicht vereinbar, da es eine Auslieferung des Rundfunks an einige wenige wirtschaftliche Machtträger bedeuten würde.

Ergebnis: Abgesehen von der geringen Bedeutung einer solchen Finanzierung wäre sie als ausschließliche Finanzierungsform auch verfassungsrechtlich unzulässig.

6. Kapitel

I. FINANZIERUNG DURCH SPENDEN

Spenden von dritter Seite können insoweit in Betracht kommen, als Sendungen auf Veranlassung oder im Interesse öffentlicher oder privater Veranstalter erfolgen. Sie sind sowohl in Form finanzieller Beiträge als auch in Form kostenlos zur Verfügung gestellter Programmteile oder ganzer Programme möglich[1].

Auch dieser Form der Finanzierung wird keine große Bedeutung zukommen, da es unwahrscheinlich ist, daß sich genügend Interessenten finden werden, die einen privaten Rundfunk finanzieren wollen, damit andere ihn kostenlos empfangen können, ohne daß die Spender selbst etwas davon haben. Und dies ist der Punkt, der diese Art der Finanzierung verfassungsrechtlich bedenklich werden läßt. Denn diejenigen, die solche Spenden gewähren, erhalten daher einen erheblichen Einfluß auf die Programmgestaltung, wodurch die Unabhängigkeit des Rundfunks gefährdet wird. Der Rundfunkveranstalter wäre, was seine wirtschaftliche Überlebensfähigkeit anbelangt, von seinen Spendern abhängig und könnte sich so einem direkten oder auch nur indirekten Einfluß auf seine Programmaussagen nicht entziehen. Damit wäre er dieser Gruppe ausgeliefert, was mit der Rundfunkfreiheit des Art. 5 I,2 GG nicht vereinbar wäre[2].

Ergebnis: Eine ausschließliche Finanzierung privaten Rundfunks durch Spenden ist nicht realistisch und zudem verfassungswidrig.

7. Kapitel

I. FINANZIERUNG AUS ÖFFENTLICHEN ZWANGSABGABEN

1. Öffentliche Zwangsabgaben für private Leistungen ?

Diese Finanzierungsform für einen außenpluralen Rundfunk erscheint höchst bedenklich, da es grundsätzlich für unzulässig gehalten wird, privatrechtliche Leistungen eines privatrechtlich organisierten Leistungsträgers durch öffentlich-rechtliche Zwangsabgaben zu finanzieren[1].

2. Unzulässigkeit einer öffentlichen Zwangsabgabe

Die Erhebung einer öffentlich-rechtlichen Zwangsabgabe wäre nur möglich, wenn die privatrechtlichen Leistungsträger durch Gesetz mit der Wahrnehmung einer "staatlichen" Aufgabe "beliehen" und gleichzeitig zur Gebührenerhebung ermächtigt werden[2].

Dies ist für den privaten Rundfunk jedoch nicht durchführbar, wenn die privaten Programmträger sowohl in ihrer Programmgestaltung als auch in ihrer Organisationsform frei bleiben sollen und lediglich von einer unter öffentlicher Verantwortung stehenden Stelle so beaufsichtigt werden, daß gewisse Rahmenbedingungen eingehalten werden. Denn damit erhält das Programm des einzelnen privaten Programmträgers nicht, wie das Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten, die Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge, für die Gebühren erhoben werden können.

Vielmehr handelt es sich hier um ein privates Leistungs-

angebot, für das nur privatrechtliche Entgelte verlangt werden können.

Zwar läßt sich, wie bei der Presse, von der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im weiteren Sinne sprechen, weil die privaten Programmangebote insgesamt einen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung und damit zur demokratischen Ordnung leisten.

Ohne in diesem Zusammenhang auf den schillernden Begriff der öffentlichen Aufgabe näher einzugehen[3], kann in diesem Begriff keine normative Aussage erblickt werden, sondern vielmehr nur eine soziologische Qualifikation oder ein Appell an das Berufsethos[4]. Die Begründung von besonderen Befugnissen, wie etwa der Möglichkeit der Erhebung von Zwangsgebühren, kann aus dem Begriff der öffentlichen Aufgabe nicht entnommen werden und stößt heute auch auf strikte Ablehnung[5]. Ebensowenig wie die Tageszeitungen durch Zwangsgebühren finanziert werden können, können die privaten Rundfunkprogramme dadurch finanziert werden, da in einem außenpluralen Rundfunksystem die Vergleichbarkeit mit der Presselandschaft so offensichtlich ist, daß auch der private Rundfunk durch privatrechtliche Entgelte finanziert werden muß[6]. Diese Gleichstellung bezüglich der Finanzierung kann auch nicht deswegen anders beurteilt werden, weil der Rundfunk im Vergleich zur Presse möglicherweise eine andere Wirkung auf den Rezipienten ausübt.

Damit scheidet eine Finanzierung über Gebühren aus, da Gebühren nur für die Erbringung einer öffentlich-rechtlichen Leistung erhoben werden können. Der private Rundfunkveranstalter erbringt aber in keinem hier in Betracht kommenden Falle eine, wie auch immer geartete, öffentlich rechtliche Leistung.

Ergebnis: Eine Finanzierung aus öffentlichen Zwangsabgaben ist in einem privaten außenpluralen Rundfunksystem rechtlich unmöglich.

8. Kapitel

I. FINANZIERUNG DURCH WERBUNG

1. Finanzbedarf eines privaten Rundfunkveranstalters

Eine genaue Aussage über die Höhe des Finanzbedarfes privater Rundfunkveranstalter ist generell nicht möglich, da die Kosten von der Größe des Rundfunkunternehmens und von der Größe des Sendegebiets abhängen. Die Landesmediengesetze[1] gehen von einer landesweiten Verbreitung aus, schweigen naturgemäß über die technische Auslegung und die Kosten eines Studios, da dies nicht Aufgabe des Gesetzgebers ist. Daher können allgemeine Aussagen über Studiokosten, Betriebskosten und Programmkosten[2] nicht gemacht werden, zumal bisher noch keine exakten volkswirtschaftlichen bzw. betriebswirtschaftlichen Studien über das Finanzvolumen und den Finanzbedarf von Rundfunkunternehmen unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Programmstrukturen, ähnlich der "Television Economics" in den USA, existieren. Bezeichnenderweise gibt es auch keine Angaben über die zu erwartenden Programmkosten bei den vier in Planung befindlichen Kabelpilotprojekten.

Inoffiziellen Berechnungen zufolge, die noch von einem zusätzlichen Hörfunkprogramm, von Programmwiederholungen und einigen Spartenprogrammen für ein Pilotprojekt ausgehen, belaufen sich die Jahreskosten auf ca. 60 Millionen DM (unter Einschluß der anteiligen Betriebskosten und Abschreibungen auf Investitionen)[3].

Geht man davon aus, daß in der Anfangsphase des außenplu-

ralen Rundfunks nicht jeder Rundfunkveranstalter ein Vollprogramm finanzieren kann, so sind nach Schätzungen des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) jährliche Betriebskosten von ca. 3,5 Millionen für eine tägliche Programmstunde und von ca. 9 Millionen DM für zwei Programmstunden täglich zu erwarten[4].

Die Jahresbetriebskosten des Südwestfunks im Jahre 1979 beliefen sich auf 351,5 Millionen DM. Diese Zahlen sollen den Spielraum in etwa begrenzen, in dem sich das Finanzvolumen eines privaten Anbieters im regionalen Raum bewegen könnte.

Dabei wird nicht übersehen, daß die entscheidenden Kostenfaktoren die Art und die Qualität der Programme und der Grad ihrer Mischung sind, nicht so sehr die Einflüsse, die sich aus der technischen Reichweite, der Organisationsform und dergleichen ergeben[5]. Ohne genaue Angaben über die Art der Programme bleiben Kostenangaben relativ willkürlich, und es kann daher nur von ungefähren Kosten in den obengenannten Größenordnungen ausgegangen werden.

2. Wie erfolgt eine Werbefinanzierung ?

Bei werbefinanziertem Rundfunk werden die Kosten der Produktion und Ausstrahlung von Programmen aus dem Verkauf von in die Programme eingeblendeten Werbespots gedeckt. Bisweilen werden auch vollständige Programme von den werbetreibenden Firmen in eigener Produktion hergestellt. Die Fernsehstationen werden dann für die Ausstrahlung dieser Sendung bezahlt. Weiterhin gibt es den Fall, daß die Herstellung eines Programmes von einer Firma oder mehreren Firmen "gesponsert " wird[6].

3. Abgrenzung von "medialer" und "instrumentaler" Wirtschaftswerbung

Den Erscheinungsformen des Werbefunks bzw. Werbefernsehens nach ist unter Berücksichtigung allgemein-programmlicher Differenzierungen zwischen Werbesendungen instrumentaler und medialer Art zu unterscheiden.

Unter instrumentalen Werbesendungen sind dabei solche Sendungen zu verstehen, die in inhaltlich vom allgemeinen Programm geschiedener und vom Rundfunkempfänger (meist bereits äußerlich) als Werbesendung erkennbarer Form ausgestrahlt werden.

Unter medialen Werbesendungen sind die Sendungen zu verstehen, die in inzidenter, das heißt inhaltlich vom sonstigen Programm nicht geschiedener und vom Empfänger nicht als Werbesendung erkennbarer Form ausgestrahlt werden. Damit ist der Werbeeffekt gemeint, der sich daraus ergibt, daß bei einer Programmsendung über Warentests oder Marktübersichten berichtet wird und auch bei Betriebsreportagen und bei Berichten über Betriebsjubiläen und dergleichen entsteht.

Diese Terminologie, die von Krause-Ablaß[7] eingeführt wurde und unter anderem von Bachof[8], Stern[9], Lerche[10] und Schneider[11] übernommen wurde, ist nicht unbestritten, da die zur differenzierenden Bestimmung verwendeten Attribute austauschbar und verwechselbar sind, als instrumentale Werbung auch medial eingesetzt werden kann, zum Beispiel in Form der "Schleichwerbung". Hier nutzt das werbetreibende Unternehmen den Rundfunk als Medium, und gleichzeitig dient das Rundfunkmedium auch als Instrument der Aussagevermittlung. Daher wird der Begriff der Fremdwer-

bung als besseres Kriterium zur Abgrenzung angesehen[12]. Darunter wird dann die Werbeaussage verstanden, die von einem Dritten, "Fremden", gestaltet und primär verantwortet wird.

Jedoch kommt in dem hier zu erörternden Sachverhalt dem Streit keine große Bedeutung zu, da im folgenden nur die instrumentale bzw Fremdwerbung für die Finanzierung von Interesse ist.

4. Wird Wirtschaftswerbung von Art. 5 I,1 GG geschützt ?

Die lange Zeit herrschende Meinung ging davon aus, daß kommerzielle Werbung keine Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 I,1 GG sei[13].

Zur Begründung berief man sich gemeinhin darauf, daß die werbliche Äußerung als kommerzielle Meinung nicht unter den Begriff der verfassungsschützenden "Meinung" fallen könnte. Denn diese stelle qualitativ ein Mehr dar, sei "geistig" qualifiziert, sei darauf angelegt, rational zu überzeugen und nicht nur emotional anzureizen. Diese sei schließlich nicht nur geeignet, sondern auch allein maßgebend legitimiert zur Bildung der "öffentlichen Meinung" beizutragen, der wiederum institutioneller Rechtswert zukomme[14].

Die nun herrschende Meinung[15] hat, vor allem aufbauend auf der Arbeit von Lerche, nachgewiesen, daß eine Unterscheidung zwischen "Meinung" und kommerzieller "Werbung" nicht möglich ist, da ein enger Meinungsbegriff tatsächlich und rechtlich nicht haltbar ist. Denn so, wie auch Tatsachenmitteilungen meinungsbildend wirken können, so lassen sich emotional und ähnlich angelegte Äußerungen nicht von vornherein aus dem Begriff der Meinung eliminieren. Sowe-

nig daran gedacht wird, die politische Propaganda dem Art. 5 I,1 GG zu entziehen, sowenig kann dies für Werbung für Waren gelten. Auch die politische Propaganda muß nicht altruistisch, sondern kann und wird in der Regel egoistisch sein, auch sie wird regelmäßig nicht nur den Intellekt, sondern auch das Gefühl ansprechen.

Ein anderer entscheidender Grund dafür, daß eine Unterscheidung in Werbung für Waren und Werbung für Ideen nicht durchgehalten werden kann, ist die Tatsache, daß, überspitzt formuliert, die Ware von heute vielfach zur Idee geworden ist und die Idee von heute vielfach wie eine "Ware" verkauft wird. Hierzu nur ein Beispiel: Wenn eine Firma für eine neue Linie im Einrichtungsstil (Wohnkultur) wirbt, so will sie neben ihrem Produkt gleichzeitig auch die Idee vom anderen Wohnen an den Mann bringen. Wenn eine politische Partei für ihre Ideen durch Anzeigen und Rundfunkwerbung wirbt, will sie im Grunde nichts anderes[16)].

Politische Propaganda und Wirtschaftswerbung sind in Anlage, Ziel und Durchführung nicht wesensverschieden, zumal, wenn man sich vor Augen hält, daß politische Parteien für den Bundestagswahlkampf Werbeagenturen beauftragen, deren Kunde sonst die Wirtschaft ist .

Im übrigen kann nicht geleugnet werden, daß die öffentliche Meinung durch Wirtschaftswerbeaussagen mitgeprägt wird. So wird zum Beispiel das Bild, daß sich die Bevölkerung der DDR über den Lebensstandard in der Bundesrepublik macht und damit über unser Wirtschaftssystem, entscheidend durch die Werbesendungen mitgeformt[17)].

Zwar ist es richtig zu betonen, daß Art. 5 I GG ein Recht auf politische Teilhabe darstellt, aber es ist unzulässig,

diesen Inhalt als den einzigen und ausschließlichen anzugeben. Art. 5 I,1 GG muß auch darauf angelegt sein, den Bereich kommerzieller Propagierungen zu erfassen[18]. Daher kann zwischen Werbung für Ideen und Werbung für Waren nicht mehr relevant unterschieden werden und die juristische Reaktion kann nur darin bestehen, auch kommerzielle Werbung unter Art. 5 I,1 GG zu subsumieren.

5. Wird Wirtschaftswerbung von Art. 5 I,2 GG geschützt ?

Damit ist die Frage gestellt, ob Wirtschaftswerbung der hier zugrunde gelegten Art in den besonderen Schutzbereich der Berichterstattung durch Rundfunk im Sinne des Art. 5 I,2 GG einzubeziehen ist.

Da Art. 5 I,2 GG nur von der Berichterstattung durch Rundfunk spricht, neigt ein Teil der Verfassungslehre dazu, den Begriff Berichterstattung als Kontrastbegriff zur Meinungsäußerung und -verbreitung im Sinne des Art. 5 I,1 GG zu verstehen und damit ausschließlich auf die Weitergabe von Tatsachenmeldungen zu beziehen[19].

Diese Autoren kommen zwar zu einer klaren Abgrenzung von Art. 5 I,1 GG und Art. 5 I,2 GG. Jedoch ist auch die Nachrichtenvermittlung eine der zentralen Aufgaben des Rundfunks, und unbestritten ist, daß die Pressefreiheit sowohl die Meinungsäußerung als auch die Berichterstattung umfaßt. Es besteht von daher kein Anlaß, die zweite Variante des Art. 5 I,2 GG restriktiv zu interpretieren[20].

Dies gilt umso mehr, weil in der Praxis zwischen Meinungsäußerung und Nachrichtenübermittlung nicht klar unterschieden werden kann[21]. Diese Auffassung wird auch durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt[22], das den Anzeigenteil der Presse ebenfalls dem Schutz der Pressefreiheit

unterstellt, da auch Anzeigen Nachrichten darstellen[23]. Die Presse bringt die Anzeige ebenso wie die Nachrichten im redaktionellen Teil ihren Lesern zur Kenntnis und informiert sie über die in den Anzeigen enthaltenen wirtschaftlichen Möglichkeiten oder über die in ihnen etwa enthaltenen, von anderen geäußerten, Meinungen.

Diese Situation ist auch auf den Rundfunk übertragbar[24], da für die Rundfunkwerbung keine anderen Kriterien gelten als für die Presse[25].

Sowohl die Rundfunkwerbung als auch die Werbung in der Presse haben den gleichen Zweck, nämlich auf ein Produkt aufmerksam zu machen. Sie richten sich an den gleichen Adressatenkreis, wenn für ein bestimmtes Produkt im Rundfunk oder in der Presse geworben wird. Daß die Fernsehwerbung eine größere emotionale Wirkung auf den Zuschauer ausübt, rechtfertigt auf keinen Fall,eine andere rechtliche Beurteilung von Fernseh- und Pressewerbung vorzunehmen.

Daher ist es nicht sachgerecht, aus einer restriktiven Interpretation des Begriffs Berichterstattung Art. 5 I,2 GG nur dann als einschlägig zu erachten, wenn es sich um möglichst objektiv-sachgerechtes, an der Wahrheit orientiertes rundfunktypisches Berichten handelt[26].

Vor der damit nahegelegten Einbeziehung der Werbeaussagen in den Bereich der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 I,2 GG ist noch folgender Einwand zu erörtern: Die Werbeaussage, so hat Bachof[27] unter Bezugnahme auf das erste Rundfunkurteil[28] argumentiert, sei eine der Anstalt fremde Aussage, die deshalb nicht zur geschützten Programmfreiheit gehöre, die von Art. 5 I,2 GG mit umfaßt wird[29], da dem Rundfunk bei den Werbesendungen nicht die Auswahl- und Tendenzfunktion zukomme, die die übrigen

Sendungen zum Programm machen. Die Fremdbestimmung des Programms sei so groß, daß von einer Programmfreiheit nicht mehr die Rede sein könne.

Dieser Folgerung ist nicht zuzustimmen, da es unbestritten ist, daß es sich bei der Übertragung eines Fußballspiels, einer Bundestagsdebatte, eines Symphoniekonzertes und ähnlichem um Programme handelt, die zum Schutzbereich des Art. 5 I,2 GG gehören, obwohl auch diese Programme keine eigene Aussage des Rundfunkunternehmers darstellt. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil es dem Rundfunkunternehmer freisteht, die einzelnen Sendungen ins Programm zu nehmen bzw., ob er nur Ausschnitte zur Ausstrahlung gelangen lassen will oder zu welcher Zeit er diese Sendungen plaziert.

Jede staatliche Einmischung von außen in diese Gestaltungsfreiheit wäre eine Verletzung von Art. 5 I,2 GG. Das ist aber bei Werbesendungen nicht grundsätzlich anders.

Auch hier entscheidet der Rundfunkunternehmer, ob überhaupt und welche Art Wirtschaftswerbung ausgestrahlt, wie die Werbesendungen in sein Programm eingeführt werden sollen, in welchen Gruppen und zu welchen Zeiten und in welchem Rahmenprogramm verbreitet werden. Auch hier gestaltet der Rundfunkunternehmer sein Gesamtprogramm dadurch, daß er nur bestimmte Gruppen von Wirtschaftswerbung aufnimmt und wann er sie im Gesamtprogramm plaziert.

Danach kann auch der hier behandelte Einwand nicht die Feststellung hindern, daß Art. 5 I,2 GG den Bereich der Wirtschaftswerbung im Hinblick auf die Aussage- und Programmgestaltung schützt[30], da eine Differenzierung nach anstaltseigener und anstaltsfremder Aussage, wie gezeigt, kein taugliches Kriterium ist.

Ergebnis: Wirtschaftswerbung wird sowohl von Art. 5 I,1 GG als auch von Art. 5 I,2 GG erfaßt[31].

II. IST EIN REIN WERBEFINANZIERTER RUNDFUNK VERFASSUNGSRECHTLICH ZULÄSSIG ?

Da, wie gezeigt, Werbung grundgesetzlich geschützt ist, stellt sich nun die Frage, ob ein rein werbefinanziertes Fernsehen mit Art. 5 I GG vereinbar ist.

1. Werbefinanzierter Rundfunk ist für den Rezipienten nur scheinbar kostenlos

Eine ausschließliche Finanzierung durch Werbung hätte für den Rezipienten den verfassungsrechtlich wünschenswerten Effekt, daß er ein so finanziertes Programm kostenlos empfangen könnte, da die Mittel zur Finanzierung der Programme von der werbetreibenden Industrie aufgebracht würden und sich damit eine sehr große Anzahl von Zuschauern das Programmangebot leisten könnten.

Obwohl also die werbetreibende Industrie die Programme bezahlt, ist es nicht kostenlos, da der Rezipient die Werbekosten in der Regel über erhöhte Güterpreise tragen muß.

Dies gilt nicht nur für einen rein aus Wirtschaftswerbung finanzierten Rundfunk, sondern auch für einen mischfinanzierten Rundfunk, wie dies in der Bundesrepublik der Fall ist, wo der Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowohl zum Teil aus Werbung und zum größeren Teil aus Gebühren gedeckt wird.

Einer Berechnung von Thomas[1] zufolge belaufen sich die jährlichen Kosten auf 156.-DM für Rundfunkgebühren und indirekt auf 47.-DM aus dem Kauf von Produkten, für die geworben wird. Insgesamt also auf 203.-DM jährlich.

In den USA, wo für den Rezipienten der Rundfunkempfang für den kommerziellen Rundfunk kostenlos ist, da er in

der Regel nur aus Werbeeinnahmen finanziert wird, müssen 79 Dollar pro Jahr und Haushalt gezahlt werden. Diese indirekten Kosten ergeben sich, wie in der Bundesrepublik, aus dem Kauf von Produkten, für die geworben wird, und aus den Gewinnen, die die Rundfunkunternehmer aus dem Verkauf von Werbezeiten erzielen[2)].

Die Kosten für den Rezipienten sind umso höher, je mehr Produkte er kauft, für die geworben wird, und sinken, je weniger er davon kauft. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich verteilungspolitische Konsequenzen. Da die Güterpreise für alle Konsumenten gleich sind, subventionieren diejenigen Bevölkerungsgruppen, die in stärkerem Maße die "beworbenen" Güter kaufen, in gewissem Maße den Fernsehkonsum der übrigen Gruppen. Werbefinanziertes Fernsehen bewirkt demnach einen Transfer von Realeinkommen in der Form des Rundfunks von den höheren zu den niederen Einkommensgruppen[3)].

Diese gesellschaftspolitisch wünschenswerte Erscheinung kann aber nicht allein als Argument herangezogen werden, kommerziellen, werbefinanzierten Rundfunk als verfassungsgemäß anzusehen. Umgekehrt kann die Behauptung isoliert betrachtet nicht als hinreichend erachtet werden, daß werbefinanzierter Rundfunk insofern verfassungswidrig sei, als er indirekt finanziert wird. Denn der Schutz der Informationsfreiheit im Sinne des Art. 5 I,1 GG enthält nicht die verfassungsrechtliche Garantie, Informationen frei im Sinne von unentgeltlich empfangen zu können[4)].

2. Ist ein Programm durch Werbung finanzierbar ?

Die Werbebranche ist eine Branche mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten.

Die Werbegesellschaften der ARD und des ZDF erzielten

1978 ein Umsatzplus von 11,7 Prozent. Die Bruttoeinnahmen aus der Fernsehwerbung stiegen im Berichtsjahr 1978 um 130 Millionen auf über 1,2 Milliarden DM. Trotz dieses überdurchschnittlichen Ergebnisses erhöhte sich der Marktanteil des Werbefernsehens am Gesamtwerbeaufkommen lediglich um 0,4 Prozentpunkte und liegt mit 18,4 Prozent immer noch 2,3 Punkte unter dem Niveau von 1975. Über den Zeitraum von mehreren Jahren betrachtet bleibt die Entwicklung dieses Mediums erwartungsgemäß unterdurchschnittlich, da aufgrund der Ausschöpfung der täglich zur Verfügung stehenden Werbezeiten von durchschnittlich 20 Minuten seit langem ein Stadium erreicht ist, in dem die Ausdehnung des Fernsehwerbevolumens nur noch über die Erhöhung der Einschaltpreise möglich ist. Das zeigte sich auch 1978, als dem kräftigen wertmäßigen Zuwachs ein Mengenrückgang von einem Prozent gegenüberstand.

Auch die Zahlen für den Bereich des Hörfunks sind weit überproportional zur allgemeinen Wachstumsrate.

Wie bereits 1977 erzielte der Hörfunk auch 1978 wert- und mengenmäßig die mit Abstand höchste Zuwachsrate. Die Bruttowerbeeinnahmen stiegen um 17,6 Prozent auf über 400 Millionen DM. Davon flossen rund 30 Prozent, nämlich 113,5 Millionen, in die Kassen von Radio Luxemburg. Damit konnte RTL seine Werbeumsätze seit 1975 um 56,8 Prozent steigern. Dagegen nimmt sich der Marktanteil des Hörfunks am überregionalen Werbeaufkommen der Bundesrepublik mit 6,4 Prozent recht bescheiden aus[5)].

Die Sonderkonjunktur der Werbung hielt auch in den Jahren 1979 und 1980 an.

Einer Untersuchung des Dachverbandes der Werbewirtschaft (ZAW) zufolge besteht derzeit ein Überhang von 100 Prozent in der Rundfunkwerbung (Hörfunk und Fernsehen). Das bedeutet, daß bundesweit ein zusätzliches Werbevolumen von 1,6 Milliar-

den DM zur Verfügung steht.

Da in dieser Arbeit aber nicht die Finanzierung eines bundesweiten Programmes zu untersuchen ist, sondern hier nur eine Finanzierung eines Programmes auf Landesebene beurteilt werden soll, sind die Zahlen einer Landesrundfunkanstalt heranzuziehen, um das mögliche Finanzaufkommen zusätzlicher privater Rundfunkunternehmen zu ermitteln. Dies soll anhand des Werbeaufkommens des SDR geschehen, da auch für den Bereich dieser Anstalt ein Überhang von 100 Prozent für Rundfunk- und Fernsehwerbung besteht[6].

Der Bruttoumsatz für Hörfunkwerbung für den Bereich des SDR betrug 1980 genau 51 140 785.-DM, der der Fernsehwerbung 66 901 063.-DM . Insgesamt betrug der Bruttoumsatz also 118 041 848.-DM[7].

Dieser Betrag würde in etwa noch einmal zur Verfügung stehen, wenn die Interessen der werbetreibenden Industrie voll berücksichtigt würden. Diese ca. 118 Millionen DM würden den privaten Rundfunkveranstaltern zur Verfügung stehen, ohne daß den öffentlich-rechtlichen Anstalten und den Zeitungen Werbeaufträge entzogen würden. Das bedeutet, daß höchstens zwei private Veranstalter ein Vollprogramm finanzieren könnten, wenn man davon ausgeht, daß 60 Millionen DM jährlich für ein Vollprogramm notwendig wären.

Das Gebot des Pluralismus wäre nicht gewahrt, wenn nur zwei Veranstalter Rundfunk betreiben würden. Eine reine Werbefinanzierung ist also nur möglich, wenn ein Vollprogramm durch viele verschiedene Veranstalter gestaltet wird, bzw. die Veranstalter ihre Programme auf wenige Stunden am Tag beschränken oder nur einmal wöchentlich senden.

Diese Konzeption liegt auch dem Landesmediengesetz von Baden-Württemberg zugrunde (vgl. §§ 16 I und II; 13 I und II).

Daher ist im folgenden davon auszugehen, daß allein durch Werbung nicht so viele Vollprogramme zu finanzieren sind, wie für das außenplurale Modell notwendig wären[8].

Das bedeutet, daß weitere Vollprogramme nur finanziert werden können, wenn andere Finanzierungsformen, wie Pay-TV in seinen verschiedenen Formen, hinzutreten und diese verfassungsrechtlich zulässig sind.

Daher soll im folgenden untersucht werden, welche Auswirkungen eine Werbefinanzierung auf das Programm hat, wenn Vollprogramme von verschiedenen Veranstaltern gestaltet werden.

3. Auswirkung der Werbefinanzierung auf das Programm

a) Führt eine Vielzahl von Rundfunkveranstaltern zu einer Vielfalt des Programmes ?

Damit ist das Problem angesprochen, ob durch eine Vielzahl von Programmveranstaltern tatsächlich eine "begrenzte Vielfalt", so wie sie vom Bundesverfassungsgericht gefordert wird, sich gleichsam automatisch einstellt, oder anders ausgedrückt, ob Wettbewerb in einem werbefinanzierten Fernsehen zu einer Vielfalt der Programme führt.

Idealtypus einer vielfältigen Kommunikationslandschaft ist nach den Grundprinzipien des Wettbewerbs ein von Leistungskonkurrenz geprägtes, privatrechtlich organisiertes, außenplurales System. Ausgewogenheit und Vielfalt stellen sich in einem solchen System durch die Zulassung vielfältig meinungsorientierter Einzelprogrammträger in ihrer Gesamtheit her.

Vielfalt entsteht durch die unterschiedlichen Anliegen einzelner Anbieter (Kirchen, Gewerkschaften, private Anbieter u.s.w.). So ist vor allem von privaten Medienunternehmen zu erwarten, daß diese im eigenen Interesse zur Meinungs- und Informationsvielfalt beitragen. Unter dem Aspekt der Umsatzsteigerung und des Gewinns kann die Strategie eines Medienunternehmers nur darin bestehen, möglichst alle Programmnischen auszufüllen und damit die Vielfalt der Meinungs-, Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsangebote zu fördern. Die Erweiterung der Produktvielfalt als Ergebnis von Wettbewerb zeigt sich in allen Bereichen des Wirtschaftslebens: jede Marktlücke, jedes Sonderanliegen und jeder noch so ausgefallene Wunsch wird durch Wettbewerb gedeckt.

Dies sind im wesentlichen die Behauptungen der Befürworter eines marktwirtschaftlich betriebenen Rundfunks[1], ohne jedoch den Beweis für die Richtigkeit ihrer Behauptungen zu führen. Wäre dies so, so wären die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs unbegründet, und die Finanzierung bedürfte keiner gesetzlichen Regelung, da das Gesamtprogramm den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen würde[2].

Das Gericht betont aber, daß nicht mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann, daß das Programmangebot in seiner Gesamtheit kraft der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen werde[3]. Diese Bedenken werden von vielen Autoren ohne nähere Begründung geteilt[4].

Daher sind im folgenden die marktwirtschaftlichen Mechanismen darzustellen, denen privatwirtschaftlich betriebener Rundfunk unterliegt.

Ein wesentliches Element des marktwirtschaftlichen Systems ist das Prinzip des Wettbewerbs. Der Wettbewerb erfüllt

hier nicht nur eine Koordinierungsfunktion, sondern er dient auch als Entdeckungsverfahren von solchen Tatsachen, die ohne sein Bestehen entweder unerkannt geblieben oder doch nicht in gleichem Umfang genutzt worden wären[5].

b) Der Begriff des Wettbewerbs

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird der Begriff des Wettbewerbs in sehr vielfältiger Weise gebraucht[6]. Dabei ist auffallend, daß der Begriff meist negativ definiert wird, das heißt, es wird nicht direkt gesagt, was Wettbewerb ist, sondern nur unter welchen Bedingungen er sich optimal entfalten kann. Im Sinne der Wirtschaftstheorie ist vollständiger Wettbewerb auf einem bestimmten Markt durch folgende fünf Eigenschaften gekennzeichnet[7]:

- Die auf dem betreffenden Markt angebotenen Produkte sind homogen. Das bedeutet, daß sich das Produkt einer bestimmten Firma in keiner Weise von dem Produkt ihrer Konkurrenten unterscheidet. Es gibt keine Handelsmarken, Patente, Urheberrechte und keine Werbung.
- Alle Käufer und alle Verkäufer sind homogen. Es gibt keine außerökonomischen Präferenzen für bestimmte Käufer oder Verkäufer.
- Auf beiden Seiten des Marktes herrscht vollständige Information über das Marktgeschehen und die Eigenschaften der gehandelten Waren.
- Käufer und Verkäufer sind zahlreich, und der Marktanteil des Einzelnen ist klein.
- Der Markt unterliegt keinen Zutrittsbeschränkungen.

Diese Prämissen sind in der Realität jedoch nie simultan erfüllt, so daß dieses Konzept für die praktische Anwendung wenig geeignet erscheint. Dennoch ist die Theorie der vollständigen Konkurrenz nicht ganz unbrauchbar. Sie kann nämlich als "idealiter" Maßstab für die Beurteilung realer Marktuntersuchungen herangezogen werden.

aa) Die Vorteile des Wettbewerbs

Die Vorteile des Wettbewerbs liegen vor allem in seiner Regulierungs- und Koordinationsfunktion. Durch Wettbewerb wird ein komplexer Informationsprozeß ohne Eingriffe von außen in Gang gesetzt. Er vollzieht sich spontan, das heißt, die regulierenden Impulse gehen aus der wechselseitigen Interaktion der Marktelememte und damit aus dem System selbst hervor[8)]. Daraus könnte man den Schluß ziehen, daß dieses das effektivste System überhaupt ist und auf seine Leistungen bezogen am schnellsten, billigsten und besten arbeitet.

Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß das wettbewerbliche System in der Realität nicht so kollisionsfrei arbeitet, wie dies in der oben beschriebenen Theorie der Fall ist.

Um beurteilen zu können, wie gut das wettbewerbliche System im Bereich des Rundfunks arbeitet, muß seine potentielle Leistungsfähigkeit daran gemessen werden, inwieweit das ökonomische Organisationssystem die von dem Medium Rundfunk erwarteten Aufgaben und Funktionen erfüllen kann.

Der Rundfunk wird bei uns im wesentlichen als Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsmedium angesehen.

Im Bereich der informativen und bildenden Sendungen sollte das Medium eine möglichst ungehinderte Meinungsbildung garantieren, während im Unterhaltungsbereich das Gewicht mehr auf dem Angebot einer möglichst vielfältigen Programmauswahl liegen sollte. Die Frage ist also: Kann ein wettbewerbliches System diese beiden Anforderungen nach Informations- und Programmvielfalt in ausreichendem Umfang er-

füllen? Auf eine Definition, was Programmvielfalt im einzelnen bedeutet, kann verzichtet werden, da dies für den Fortgang der Untersuchung nicht erheblich ist[9].

Wenn Informationsfreiheit als effektive Wahlmöglichkeit aus einem publizistischen Angebot mit möglichst vielen voneinander unabhängigen Quellen verstanden wird, weil in einer so aufgefaßten publizistischen Vielfalt der beste Schutz einer freien Meinungsbildung gesehen wird, dann bietet sich der Wettbewerb mit seiner dezentralen Organisationsform geradezu als ideales Organisationssystem an.

Das Kommunikationssystem "freie Meinungsbildung" ist ein offenes System. In ihm werden sowohl neue Ideen, Nachrichten und Meinungen als auch neue Verfahren des Informierens und des sich Informierens entdeckt[10]. Eine Analogie zum wettbewerblichen System als ebenfalls offenen System bietet sich also an.

In Bezug auf das Ziel der Gewährleistung einer möglichst großen Programmvielfalt scheint die These plausibel, daß die Mannigfaltigkeit im Programm umso größer sein wird, je größer die Zahl der Rundfunkunternehmer sein wird, das heißt, je größer die Zahl der Wettbewerber sein wird[11].

Es lohnt sich aber, unter bestimmten wirtschaftlichen Bedingungen, wenn zum Beispiel kein vollständiger Wettbewerb besteht, für einen Unternehmer, sich verstärkt der Erfüllung von Massenbedürfnissen zuzuwenden, und dies gilt auch dann noch, wenn man sich den Markt mit anderen Konkurrenten teilen muß. Dies ist eine Folge der unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten zwischen Massengütern und solchen Gütern, die nur von einer Minderheit nachgefragt werden. Wir haben hier das Phänomen vorliegen, daß es erst ab einer bestimmten Wettbewerberzahl wirtschaftlich inte-

ressant wird, auch die Interessen von Minderheiten zu berücksichtigen. Die Folge ist, daß das Angebot eines solchen Programms dann, wenn nur wenige Anbieter vorhanden sind, eine hohe Uniformität aufweist, die sich erst mit zunehmender Zahl von Wettbewerbern tendenziell aufzulösen beginnt.

Es ist also durchaus nicht selbstverständlich, daß ein kommerzielles Rundfunksystem tatsächlich mehr Konsumentengruppen mit Programmen eines höheren Präferenzgrades gleichsam zwangsläufig versorgt[12], wie das von den Zeitungsverlegern, politischen Parteien und der Industrie behauptet wird[13].

bb) Unter welchen ökonomischen Bedingungen führt Wettbewerb zu Programmvielfalt ?

Der Einfluß, den wirtschaftliche Zielsetzungen und Rahmenbedingungen auf das Programmangebot eines Rundfunksystems haben, ist bisher in der Bundesrepublik von fachökonomischer Seite nur wenig analysiert worden. Daher ist im folgenden auf amerikanische Literatur zurückzugreifen, wo eine ausführliche Behandlung dieses Bereichs im Rahmen der Television Economics staatgefunden hat.

cc) Das Modell von Steiner[14]

Steiner ging in seinem theoretischen Ansatz von folgenden, zum Teil sehr restriktiven Prämissen aus:

- Innerhalb einer Rundfunkregion gibt es zahlenmäßig sehr stark divergierende Rezipientengruppen, die, was die Programmauswahl betrifft, ganz spezifische Geschmacksrichtungen aufweisen.
- Ein Individuum wird dann sein Gerät einschalten, wenn ihm das Programm seiner Wahl geboten wird.
- Die Zahl der zur Verfügung stehenden Kanäle sei begrenzt.

Steiner konstruiert in seinem Modell Zuschauerpräferenzen, indem er eine bestimmte Zahl von potentiellen Zuschauern in unterschiedlich große Gruppen einteilt. Jede dieser Gruppen soll einen ganz bestimmten Typus von Sendungen bevorzugen. Nimmt man zum Beispiel eine Zahl von 8 750 potentiellen Zuschauern an, dann ließe sich diese Grundgesamtheit in folgende drei Gruppen aufteilen:

Zuschauergruppe bzw. Programmkategorie	:	1	2	3
Gruppengröße	:	5 000	2 500	1 250

Diese drei Gruppen soll die Präferenzstruktur der Zuschauergruppen wiederspiegeln, und die angebotenen Programme sollen jeweils den Wunschvorstellungen dieser drei Zuschauergruppen gerecht werden.

Legt man diese Präferenzstruktur zugrunde, und wird bei maximal drei zur Verfügung stehenden Kanälen weiterhin vorausgesetzt, daß im Falle, daß zwei oder mehrere Kanäle den selben Programmtypus anbieten, die Zuschauerzahlen sich symetrisch auf die einzelnen Kanäle verteilen, dann gelangt man bei einem wettbewerblichen Rundfunkorganisationssystem zu folgendem Ergebnis:

Ein so organisierter Rundfunkunternehmer ist bestrebt, seine eigenen Zuschauerzahlen zu maximieren.

Der erste Anbieter, der auf den Markt kommt, wird deshalb Programm '1'[15] offerieren und damit die für ihn maximale Zahl von 5 000 Zuschauern erreichen. Dem zweiten Anbieter, der in den Markt eintritt, bieten sich drei Alternativen:

- Er bietet ebenfalls Programm '1' an und kann so nach der Splittingprämisse damit rechnen, daß er die Hälfte der Zuschauer von dem ersten Anbieter abzieht und somit etwa 2 500 Zuschauer erreicht.

- Die gleiche Zuschauerzahl würde er erreichen, wenn er Programm '2' anbieten würde.
- Damit scheidet die dritte Alternative, Programm '3' anzubieten, mit einer Zuschauerzahl von 1 250 als nicht lukrativ aus.

Nehmen wir an, er entscheidet sich für die sichere zweite Alternative. Tritt nun noch ein dritter Konkurrent hinzu, so hat dieser die Wahl, entweder Programm '1' anzubieten und damit die Zuschauerschaft von dem ersten Konkurrenten zu splitten oder Programm '2' auszustrahlen und damit die Zuschauerschaft des zweiten Konkurrenten zu halbieren oder die Angebotspalette durch die Ausstrahlung des Programms '3' zu erweitern.

Ein Vergleich der jeweils zu erwartenden Zuschauerzahlen zeigt, daß für ihn die günstigste Alternative darin besteht, zusammen mit dem ersten Konkurrenten das Programm '1' anzubieten und damit ebenfalls 2 500 Zuschauer zu erreichen.

Es zeigt sich also, daß unter Konkurrenzbedingungen die Strategie der Duplikationen lukrativer sein kann als das Streben nach Diversifikation. Unter Wettbewerb würden also zwei Anbieter jeweils ein Programm des Typs '1' anbieten, während eine Station ein Programm der Kategorie '2' ausstrahlen würde[16]. Kategorie '3' würde von keinem Anbieter angeboten.

Dieses Modell ist auch Grundlage des präzisierteren und generalisierteren Modells von Beebe[17].

Ohne im einzelnen auf dieses Modell einzugehen, folgt aus ihm, daß Wettbewerb auch bei unbeschränkter Kanalzahl keine Befriedigung von Minderheiteninteressen gewährleistet, da auch hier eine große Abschattung der einzelnen Programmtypen erfolgt.

Diese Resultate dürften deutlich machen, daß im Falle des werbefinanzierten Fernsehens die Gleichung - Anbietervielfalt gleich Vielfalt der angebotenen Programme - nicht mit jener Selbstverständlichkeit aufgeht, wie vielfach unterstellt wird[18].

Müller[19] kommt nach gründlicher Auswertung aller Modelle unter Berücksichtigung der verschiedensten Parameter zu dem Ergebnis, daß werbefinanzierter Rundfunk bei der Programmselektion am wenigsten Rücksicht auf die jeweiligen Programmpräferenzen der Zuschauer nimmt, und daß er damit in seiner Angebotspolitik noch rigoroser gegen Programme mit einer geringen Elastizität (vor allem Minderheitenprogramme) eingestellt ist. Freier Zugang zum Markt bedeutet also noch keinen vollständigen Wettbewerb[20].

Daraus ist aber nicht schon die Verfassungswidrigkeit abzuleiten, wenn die Programme, die angeboten werden, die Vielfalt der bestehenden Meinung nicht in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen[21].

Auch eine begrenzte Vielfalt, wie sie im Bereich der überregionalen Tageszeitungen besteht, stellt für das Bundesverfassungsgericht eine ausreichende Vielfalt dar, wenn ein "Meinungsmarkt" entsteht, auf dem diese (begrenzte Vielfalt)[22] zum Ausdruck kommt.

dd) Führt werbefinanzierter Rundfunk zu einer begrenzten Vielfalt ?

Wie oben schon dargelegt entschärft sich das Problem der Verdoppelung bei zunehmender Zahl von Übertragungsmöglichkeiten.

Jedoch darf nicht übersehen werden, daß eine so große Zahl von Übertragungsmöglichkeiten in diesem Jahrtausend kaum zur Verfügung stehen wird, um auch die kleinste Minderheit mit einem Programm ihrer ersten Wahl zu versorgen. Es wäre für ein Rundfunkunternehmen wirtschaftlich nicht mehr interessant, in einen so gesättigten Markt einzutreten, da das Angebot die Nachfrage bei weitem übersteigt. Es ist für einen Rundfunkunternehmer wirtschaftlich untragbar, ein Programm für eine verschwindend kleine Minderheit anzubieten, die über ein Land von der Größe Baden-Württembergs verteilt ist. Dies wäre eine ökonomische Utopie[23)]. Das rechtfertigt aber keine Blockade des privaten Rundfunks, wenn nicht jede auch noch so kleine Minorität mit dem Programm ihrer ersten Wahl bedient wird. Wenn dies von Art. 5 I GG verlangt würde, wäre privater Rundfunk nie zu realisieren.

Deshalb geht das baden-württembergische Landesmediengesetz von einem Kapazitätsminimum aus, das dann erreicht ist, wenn zwischen 17 Uhr und 23 Uhr mindestens dreißig private Programme von je mindestens einer halben Stunde drahtlos bzw. kabelgebunden verbreitet werden können (§ 14 I und II ELaMeGBW). Diese gesetzlichen Vorkehrungen sind ausreichend, um eine begrenzte Vielfalt herbeizuführen, da die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß dreißig Veranstalter in einem Bundesland wie Baden-Württemberg ein Meinungsspektrum abdecken werden, das den Pluralitätsanforderungen genügen wird.

ee) Einflüsse einer privatrechtlich-kommerziellen Organisationsform auf die "begrenzte Vielfalt"

Eine Zielkomponente der ökonomischen Wettbewerbspolitik ist das Anreizsystem. Es baut auf der Feststellung auf, daß die Wirtschaftssubjekte unter Wettbewerbsbedingungen gezwungen sind, ihre Leistungen ständig zu steigern, um

am Markt zum Zuge zu kommen bzw. konkurrenzfähig zu bleiben[24]. Das wettbewerbliche System belohnt diejenigen Marktteilnehmer, die "bessere" Leistungen bringen, und verdrängt diejenigen Wirtschaftssubjekte, die in ihrer Leistungsfähigkeit hinterherhinken.

aaa) Wie verläuft Wettbewerb im kommerziellen werbefinanzierten Rundfunk und welchen Gesetzmäßigkeiten unterliegt er ? Das Beispiel USA

Um diese Frage zu beantworten, muß auf das Rundfunksystem in den USA als Prototyp privatwirtschaftlicher Organisation zurückgegriffen werden, da hier am deutlichsten die Marktverläufe aufzuzeigen sind.

Das amerikanische Rundfunksystem besteht aus 8 173 Radiostationen, von denen 7 309 kommerziell, das heißt in privater Hand sind. Unter den 984 Fernsehstationen sind 728 in Privatbesitz[25].

Die kommerziellen Hörfunkstationen verzeichneten 1977 Gesamteinnahmen von 2,3 Milliarden und erzielten rund 246 Millionen Dollar Gewinn. Der Gesamtumsatz der kommerziellen Fernsehstationen belief sich auf 5,9 Milliarden, ihr Gesamtgewinn auf 1,4 Milliarden Dollar[26].

Dies sind die finanziellen Dimensionen des amerikanischen Rundfunks.

Die Besonderheit des werbefinanzierten Rundfunks liegt darin, daß nicht Programme um ihrer selbst willen produziert werden. Die Wirtschaftstätigkeit kommerzieller Rundfunkstationen besteht darin, Zuschauerschaften zu produzieren. Diese Zuschauerschaft oder besser gesagt der Zutritt zu ihr wird an die werbetreibende Wirtschaft verkauft. Das Produkt kommerzieller Rundfunkstationen bemißt

sich nach Kopfzahlen. Der Preis für das Produkt wird in Dollar pro tausend Zuschauer pro Minute Werbezeit ausgedrückt[27]. Einnahmen werden also nicht beim Zuschauer sondern auf dem Werbemarkt erzielt. Dies hat natürlich Konsequenzen.

bbb) Auswirkungen auf das Programm

Da das Bestreben der Rundfunkveranstalter also dahingehen muß, soviele Zuschauer wie möglich anzusprechen, um Werbeeinnahmen zu maximieren, muß er ein Programm anbieten, das soviel Zuschauer wie möglich erreicht. Dies kann er dadurch erreichen, daß er ein Programm anbietet, das vielleicht niemandens erste Wahl darstellt, dessen Empfang gleichwohl dem Abschalten vorgezogen wird. Rothenberg[28] hat für solche Programme den Begriff des "kleinsten gemeinsamen Nenners" geprägt. Solche kleinsten gemeinsamen Nenner haben zumeist Programme ohne aussagekräftiges Profil. Sie sind weder besonders interessant noch uninteressant und vorwiegend unkontrovers.

Den Zuschauern entsteht dadurch eine Nutzeinbuße und zwar einmal aufgrund des Umstandes, daß bestimmte, für viele noch attraktivere Programme nicht angeboten werden und zum zweiten, daß sie im Fall der Duplikation[29] nur die Möglichkeit haben, sich für eines der parallellaufenden Programme zu entscheiden, obwohl die anderen auch sein Interesse finden könnten[30].

Aus ökonomischer Sicht muß es eigentlich überraschen, daß ein wettbewerblich organisiertes Marktsystem mehr Imitationen als Innovationen hervorbringt. Das hängt jedoch ursächlich unter anderem damit zusammen, daß die Rundfunkgesellschaften nicht das Programm selbst verkaufen, sondern daß sie in Wirklichkeit nur eine Eigenschaft des Gutes, nämlich seine Zuschauerattraktivität, vermarkten. Eine

Rückkoppelung zum Zuschauer fehlt ganz, wodurch ihm jeder Einfluß auf das Programm genommen wird. Die einzige Alternative, die ihm bleibt, ist, entweder nicht fernzusehen oder ein Programm hinzunehmen, von dem die Rundfunkunternehmer glauben, daß es die höchsten Werbeeinnahmen erbringen wird[31].

Zwischenergebnis: Aufgrund ökonomischer Gesetzmäßigkeiten bringt werbefinanzierter kommerzieller Rundfunk hauptsächlich nur massenattraktive Programme hervor[32], die nicht zu einer begrenzten Vielfalt im oben beschriebenen Sinne führen.

4) Verfassungsrechtliche Relevanz dieses Ergebnisses

a) Massenattraktives Programm wird von Art. 5 I GG geschützt

aa) Die Argumente der Gegenmeinung

Ein solches Programm ist für den Rezipienten nicht besonders wertvoll, da das Programm seiner ersten Wahl nur selten angeboten wird, und wenn er zu einer Minderheit gehört, die ernste Musik, klassisches Schauspiel oder ähnliches bevorzugt, er so gut wie nie bedient wird.

Aus diesem Grunde wird ein solches Programm mit "mass appeal" aus dem Schutzbereich des Art. 5 I GG herausgenommen, da es gegen die Informationsfreiheit im Sinne des Art. 5 I,1 GG verstößt.

Es ist unbestritten und gehört zum eisernen Bestand der Auslegungsliteratur zu Art. 5 I GG, daß die Meinungsfreiheit auf das Demokratieprinzip zu beziehen ist, da ein demokratischer Staat ohne möglichst gut informierte Öffentlichkeit nicht bestehen kann[33].

Daraus wird gefolgert, daß Schutzgegenstand der Meinungsfreiheit die öffentliche Meinung ist. Verfassungsrechtlich geschützt wird folglich all das, was dazu beiträgt, jene öffentliche Meinung hervorzubringen. All jene Informationen sind verfassungsrechtlich zu schützen, die dem Ziel der "Konstituierung der öffentlichen Meinung" nützlich sind[34].

Eine andere Begründung versucht, an dem potentiellen Inhalt der Meinungsfreiheit als einem näher zu definierenden Schutzgut anzuknüpfen, um dann aus der Reziprozität der Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit zu schließen, daß die Informationen geeignet sein müssen, Meinungsbildungsprozessen zu dienen. Verfassungsgeschützt sind dann nur Meinungen mit "idealem Gehalt", reziprok geschützt sind also nur solche Informationen, die zu einem solchen idealen Gehalt verarbeitet werden können[35].

Einen anderen Weg geht Jarass[36]. Er billigt nur der Aktualvermittlung den Schutz von Art. 5 I GG zu, während er den Sendungen, die der Gratifikation des Zuschauers - das heißt der Unterhaltung - dienen, den Schutz vorenthält. Eine solche Typusaufgliederung ist zwar theoretisch vollziehbar, aber tatsächlich kann sie nicht durchgehalten werden.

bb) Diese Argumente sind nicht stichhaltig

Derartige Ansätze sind verfassungsrechtlich nicht haltbar. Hinter diesen Positionen versteckt sich häufig die Privilegierung des Grundrechtsgebrauchs "in politics" mit der Folge, daß der unpolitische Grundrechtsgebrauch aus dem Schutzbereich der Grundrechte herausinterpretiert wird, oder aber der private Grundrechtsgebrauch sich die Grenzen aus dem politischen Grundrechtsgebrauch als höherwertig

aufzwingen lassen muß[37], was nichts damit zu tun hat, daß der Staat unter Umständen verpflichtet ist, Rahmenbedingungen zu setzen, die ein hohes Programmniveau begünstigen. Wozu der Staat nicht berechtigt ist, und darum geht es bei dieser Diskussion, ist die Festlegung von Grundrechtswerten. Das heißt, daß nur der Grundrechtsgebrauch von Art. 5 I GG geschützt sein soll, der einem gewissen Qualitätsanspruch genügt.

Zwar ist richtig, daß die Freiheit der Information aus allgemein zugänglichen Quellen schlechterdings konstituierend für die Freiheit der öffentlichen Meinung und damit wiederum grundlegend für das Existieren und Funktionieren eines demokratischen Staates ist[38].

Ebenso richtig ist es aber, daß auch die Informationsfreiheit des Art. 5 I,1 GG im Abschnitt über die Grundrechte steht und damit gleichberechtigt neben der kollektivrechtlichen Komponente über eine aus Art. 1 GG resultierende individualrechtliche Komponente verfügt[39].

Daraus folgt, daß eine Grundrechtsausübung nicht nur dann den Schutz des Grundgesetzes genießt, wenn sich der Grundrechtsträger auf einen unmittelbar nützlichen oder gar staatspolitisch wertvollen Zweck berufen kann, sondern auch dann, wenn sich ein solcher Zweck nicht nachweisen läßt[40].

Eine derartige Aussage steht einer wie auch immer einschränkenden Sicht der Informationsfreiheit mit Eindeutigkeit entgegen. Das dies auch nicht anders sein kann, ergibt sich aus folgender Überlegung: Wer das Relevante von dem Irrelevanten, wer das Nützliche von dem Nutzlosen, wer das qualitativ Wertvolle von qualitativ Wertlosem, wer das Kulturelle von der Unkultur abgrenzen will, benötigt für diesen Vorgang eine dafür kompetente Entscheidungsinstanz[41].

Wenn man sich Art. 5 GG insgesamt als Sinneinheit vor Augen führt, ergibt sich aber eindeutig, daß eine solche mit qualitativ bestimmender Definitionsmacht ausgestattete Stelle nicht vorhanden sein darf. Aus dem Schrankenvorbehalt des Art. 5 II GG folgt eindeutig das Verbot einer solchen Instanz, die den wahren Grundrechtsgebrauch vom falschen Grundrechtsgebrauch abgrenzen könnte. Denn was als Information im Sinne des Art. 5 I GG einzustufen ist, darf über bewertende Kriterien nicht wieder aus dem Gewährleistungsbereich herausgenommen werden[42]. Art. 5 II GG kennt als einzige Definitionsschranke, die das Erlaubte vom Unerlaubten im Sinne des Art. 5 I GG unterscheidet, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre. Alle anderen Meinungsinhalte, die mit diesen Spezialschranken und mit den allgemeinen Gesetzen nicht kollidieren, müssen uneingeschränkt dem Verfassungsschutz des Art. 5 I GG unterstehen.

Damit sind die Bestrebungen, die zum Schutze des Bürgers vor einem familien- und erziehungsfeindlichen Kommerzrundfunk warnen, verfassungsrechtlich nicht haltbar.

Die Qualifizierungen eines bestimmten zu erwartenden Programms als nützlich oder nutzlos, wünschbar oder nicht wünschbar sind "Zensuren" und nähern sich bedenklich dem absoluten Zensurverbot des Art. 5 I GG. Freiheitsgebrauch und die Entscheidung des Bürgers, sich von einem massenattraktiven kommerziellen Rundfunk berieseln zu lassen, sind Ausfluß dieses Freiheitsgebrauchs und können nicht unter dem Deckmantel der Sozialnützlichkeit aus dem Schutzbereich des Art. 5 I GG wegdiskutiert werden. Dies ist dem Grundgesetz fremd[43]. Die Besserung der Menschen gehört nicht zu den legitimen Staatszielen, da das Grundgesetz vom mündigen Bürger ausgeht[44], und es wäre mit Art. 5 I GG nicht vereinbar, wenn der Staat seine Aufgabe darin sähe, breite Bevölkerungsschichten vor den schädlichen Auswirkungen der neuen Medien zu schützen[45].

Vielmehr ist es seine Aufgabe, die Rahmenbedingungen zu setzen, die für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Selbstbestimmung des Individuums notwendig sind. Der Staat darf die unterstellten Gefahren[46] nicht entschärfen und beseitigen, indem er die Ausweitung der neuen Medien oder gar des privaten Rundfunks ganz verbietet. Bei einem solchen Versuch wird die Verantwortung der Familie gegenüber dem erwarteten Programmangebot durch den Staat ersetzt. Der stets beschworene "mündige Bürger" würde zu einem umsorgten Objekt, zu einem warm gebetteten Untertanen degradiert, von dem die rauhe Wirklichkeit geistiger Gefahren fernzuhalten sind[47].

Gerade von einem solchen Menschenbild geht das Grundgesetz nicht aus, was aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Urteil[48] auch deutlich wird:"Um seiner Würde willen muß ihm (dem Menschen) eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, daß es nicht genügt, wenn seine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von "Untertanen" zu sorgen; der einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfang verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken ... ".

Danach steht es dem mündigen Bürger frei, sich von einem massenattraktiven Programm berieseln zu lassen oder nicht.

Daraus folgt, daß auch massenattraktive Programme dem Schutz von Art. 5 I GG unterliegen, und daß daher kommerzieller Rundfunk nicht deswegen verboten werden kann, weil er dazu neigt, ein solches Programm hervorzubringen[49].

cc) Dies wird durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt[50)]

Die Schwierigkeiten der Trennung des für die öffentliche Meinung Relevanten vom Irrelevanten erkennt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich an. "Die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hin in die szenische Gestaltung einer Darbietung"[51)].

Das Bundesverfassungsgericht geht folglich davon aus, daß der Grundrechtsinhalt von Art. 5 I GG nicht in schutzwürdige oder weniger schutzwürdige Sachbereiche aufgeteilt werden kann und unterstellt daher auch die Unterhaltung dem Schutzbereich des Art. 5 I GG.

b) Die Vielfaltsanforderungen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht verlangt, daß ein "Meinungsmarkt" vorhanden sein muß, in dem sich eine gewisse Vielfalt der Meinungen wiederspiegelt[52)].

Daraus ist zu folgern, daß ein reines Unterhaltungsangebot mit Art. 5 I GG nicht zu vereinbaren wäre.

Dies hat seinen Grund darin, daß der außenplurale Rundfunk, wie die Presse auch, eine öffentliche Aufgabe im weitesten Sinne erfüllt[53)], weil die privaten Programmangebote einen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung und damit zur demokratischen Ordnung leisten[54)].

Dieser verfassungsrechtlichen Aufgabe im Sinne des Art. 5 I,2 GG kommt der Rundfunk in einem rein werbefinanzierten System, wie gezeigt, nicht nach. Stehen werbefinanzierte Rundfunkunternehmen in Konkurrenz, so sind die Programme gleich, da die Werbeeinblendungen, um die konkurriert wird, sich an die gleichen Konsumenten richten (vgl. oben). Gegenüber der postulierten inhaltlichen und spartenmäßigen Programmvielfalt dominiert, durch die Konkurrenz erzwungen, die Eintönigkeit des "more of the same"[55].

Zwar können auch Massenprogramme unterschiedliche politische Färbungen haben, und die politischen Grundströmungen die im Lande vertreten werden, können auch im Rahmen von Massenprogrammen miteinander konkurrieren. Da aber das Bundesverfassungsgericht unter Vielfalt nicht nur die politische Meinungsvielfalt versteht, sondern auch die programmliche Vielfalt meint, erfüllt ein solches Programm nicht die Pluralitätsanforderungen , wie sie oben dargelegt wurden.

Damit jedoch dieser Meinungsbildungsprozeß in Gang kommt, bzw. erhalten bleibt ist es notwendig, daß der Rundfunk zumindest ein Programm über Themen und Ereignisse von öffentlichem Interesse hervorbringt. Es muß wenigstens eine begrenzte Wahlmöglichkeit zwischen Unterhaltung, Information und Meinungsbildung über politische und gesellschaftliche Themen im weitesten Sinne bestehen[56].

Ob sich der einzelne nun für diese oder die andere Art des Programmes entscheidet, ist unerheblich. Er muß nur die Wahlmöglichkeit haben, sich zu informieren oder sich zu unterhalten. Die Tatsache, daß bei einem großen Angebot an Unterhaltungsprogrammen die Tendenz besteht, nur oder vorwiegend solche Programme zu rezipieren, mag man bedauern, verfassungsrechtlich aber ist sie ohne jegliche Relevanz, da jeder in seiner Programmwahl frei ist.

Verfassungsrechtlich geboten ist aber eine Regelung, die ein Programm ermöglicht, das den Anforderungen des Art. 5 I,2 GG genügt. Da dies eine wesentliche Entscheidung ist, bedarf sie einer gesetzlichen Grundlage.

c) Die Regelungen des Landesmediengesetzes von Baden-Württemberg

Das Gesetz geht in § 15 III Nr.2 i.V.m. § 14 II davon aus, daß bei mindestens vier Bewerbern für die gleiche Programmart und dreißig Veranstaltern im jeweiligen Sendegebiet, die täglich je ein Halbstundenprogramm ausstrahlen, sich eine Vielfalt einstellt, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Allein Zweifel darüber, ob sich eine Konkurrenz einstellt, die eine gewisse Vielfalt zustande bringt, oder Zweifel daran, daß auch gewisse Minderheiteninteressen berücksichtigt werden, reichen nicht aus, um entweder eine nicht realistische Anhebung der Bewerberzahl für die gleiche Programmart zu verlangen oder privaten Rundfunk gar ganz zu verbieten[57]. Denn bei der Schaffung einer verfassungsmäßigen Ordnung für außenpluralen Rundfunk darf nicht die Gefahr bestehen, daß soviele effiziente Sicherungen eingebaut werden, die die Privatinitiative lähmen und daß damit alle Ordnungsmaßnahmen leerlaufen, vergleichbar mit einem Automobil, das im wesentlichen aus Bremsen und anderen Sicherheitsvorkehrungen besteht, aber einen zu schwachen Motor besitzt[58].

Kommunikationsfreiheit ist nicht erst dann gegeben, wenn nachweisbar keine Gefahren für eine plurale Kommunikationsordnung oder für andere geschützte Verfassungsgüter zu erwarten sind[59].

Sollte sich dennoch herausstellen, daß eine Zahl von vier Bewerbern für die gleiche Programmart und dreißig Bewerbern insgesamt für eine verfassungskonforme Vielfalt nicht ausreichen sollte, so könnte der Gesetzgeber immer noch eine Anhebung der Bewerberzahl verlangen.

Gerade dem Bundesverfassungsgericht ist eine Rechtsprechung zu verdanken, die die Kategorien statischer Verfassungswidrigkeit und Verfassungsmäßigkeit aufgelockert und in dynamische Kategorien einer möglichst weitgehenden Annäherung und Anpassung an die Verfassung im Wandel der räumlichen, zeitlichen und funktionellen Bedingungen transformiert hat. Das bedeutet für die mediengesetzlichen Regelungen , die die die Erhöhung des Programmniveaus begünstigen sollen, und damit die Vielfalt sichern , daß Regelungen nicht schon deshalb verfassungswidrig sind, wenn Zweifel an ihrer Effizienz bestehen. Sollten sich die Zweifel im Laufe der Zeit jedoch bestätigen, ist der Gesetzgeber verpflichtet, entsprechende gesetzliche Korrekturen vorzunehmen. Wenn also die gesetzlichen Voraussetzungen zur Sicherung der Programmvielfalt nicht ausreichen, so ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die gesetzlichen Vorkehrungen für die verfassungsrechtlich geforderte Vielfalt zu verbessern, um damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Art. 5 I GG zu genügen.

Diese Auffassung fügt sich in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohne weiteres ein, die von der bestmöglichen Annäherung des Saarvertrages an das Grundgesetz[60] über die "vorläufige Verfassungsmäßigkeit" eines in seinen tatsächlichen Voraussetzungen und Wirkungen zweifelhaften Wirtschaftslenkungsgesetzes[61] bis hin zur Gültigkeit, aber Anpassungsbedürftigkeit eines wegen Fortschritts der tatsächlichen Verhältnisse oder der Rechtskenntnisse nicht mehr verfassungsmäßigen Gesetzes[62] und der Chance und Aufgabe

dynamischer Grundrechtsverwirklichung auf der Grundlage eines verfassungsrechtlich nicht unbedenklichen, unbestimmten Gesetzes[63] reicht.

d) Ist § 15 III nr.2 ELaMeGBW ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG ?

Wie dargelegt ist der Gesetzgeber darauf beschränkt aber auch dazu verpflichtet, das Notwendige gesetzlich zu regeln, um die Freiheit des Bürgers auf ungehinderte Information zu sichern, insbesondere Einschränkungen dieser Freiheit, die vermeidbar sind, zu verhindern und zu beseitigen. Rundfunkgesetze sind aber nur insoweit verfassungsmäßig, als sie allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 5 II GG sind[64].

e) Der Streit um den Begriff des allgemeinen Gesetzes

Der Streit um den Begriff und die Rechtsnatur des allgemeinen Gesetzes im Sinne des Art. 5 II GG ist alt und stellt schon seit der Geltung des Art. 118 I,1 WRV die crux des deutschen Staatsrechts dar[65].

Ohne den Streit im einzelnen aufzurollen, sind nur die wesentlichen Aspekte, soweit sie hier interessieren, darzustellen.

Das allgemeine Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG bildet die wesensgemäß typische Schranke jeder Kommunikations-

freiheit.

Als spezifische Ausformung des Gleichheitssatzes[66] verbietet das allgemeine Gesetz das spezielle Sondergesetz, das heißt dasjenige Gesetz, das sich gegen die Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit speziell richtet. Allgemein im Sinne des Art. 5 II GG ist nur dasjenige Gesetz, dessen gleichheitsbeschränkender Effekt gerade unabhängig von der kommunikativen Ausübung oder Orientierung der jeweils beschränkten Freiheit ist[67]. Hinsichtlich des freiheitsbeschränkenden Effekts kommt es für die Feststellung eines verfassungsrechtlich unzulässigen Sondergesetzes nicht notwendigerweise darauf an, ob das betreffende Gesetz auf die Beschränkung speziell des kommunikativen Freiheitsinhaltes "zielt". Nach den Grundsätzen objektiver und materieller Eingriffsbestimmungen sind vielmehr auch schon solche Gesetze als sonderrechtliche Eingriffe zu erkennen, die vom Gesetzgeber zwar nicht entsprechend gezielt angelegt sein mögen, die in ihrer funktionstypischen Ausübung aber dem gezielten Eingriff gleichkommen[68].

Das Bundesverfassungsgericht vertritt demgegenüber eine etwas andere Auffassung vom allgemeinen Gesetz, gelangt aber doch weitgehend zu den gleichen Ergebnissen wie die vorstehende Deutung.

Das Bundesverfassungsgericht geht gleichfalls von dem Verbot des speziell in die Pressefreiheit, bzw. Rundfunkfreiheit eingreifenden Sondergesetzs aus. Darüber hinaus unterzieht das Gericht aber auch solche Gesetze einem Güterabwägungsverfahren, die nicht speziell in den Schutzbereich eingreifen. Danach sind auch diese Gesetze und ihre freiheitsbeschränkenden Wirkungen zusätzlich "im Lichte"

des besonderen "Grundwerts" der Meinungs- und Rundfunkfreiheit zu sehen[69].

Trotz Kritik an diesem Güterabwägungsverfahren[70] kommt das Bundesverfassungsgericht gleichfalls dazu, daß allzu intensive Beschränkungen der Meinungs- und Rundfunkfreiheit selbst dann verfassungsrechtlich korrigierbar sind, wenn sie sich äußerlich der Gestalt des "allgemeinen" aber nicht speziell-gezielt eingreifenden Gesetzes bedienen.

Wohl nicht mehr haltbar dürfte die Gegenposition von Smend[71] sein, der die Lehre vom materiellen Verständnis des allgemeinen Gesetzes, bzw. von der materiellen Überwertigkeit des freiheitsbeschränkenden Gesetzes begründete.

Das Verfahren dieser Theorie ist das der Güterabwägung, wie sie auch das Bundesverfassungsgericht vornimmt. Jedoch werden auch solche speziellen Sonderrechte dann für legitimierbar gehalten, wenn es nur "materiell" höherwertig ist, als zum Beispiel die Rundfunkfreiheit in ihrer gegebenen, typgerecht geschützten Struktur. Die Konsequenz dieser Auffassung besteht darin, daß dem unreflektierten Gebrauch von scheinlegitimatorischen Argumenten, wie denen von der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks und der Presse und deren demokratischer Funktion und ähnlichem, Tür und Tor geöffnet wird[72].

Ohne hier im einzelnen auf diese Argumente einzugehen, sei nur festgestellt: Sofern sich die Einführung irgendeiner Form von Pluralismus als speziell gegen die Rundfunkfreiheit gerichtetes Sonderrecht erweisen sollte, wäre dies mit dem herrschenden und vom Bundesverfassungsgericht zu teilenden Verständnis wegen Verstoßes gegen Art. 5 II GG verfassungswidrig.

Der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes reagiert prinzipiell und allein im Bereich der Eingriffsabwehr des Art. 5 GG[73].

In seiner gleichheitsrechtlichen Grundlage wendet sich der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes gegen die sondergesetzliche Diskriminierung, nicht aber gegen die sondergesetzliche Privilegierung[74]. Ohne diese Problematik zu vertiefen, ob Art. 5 II GG tangiert ist, wenn ein Gesetz Förderungsmaßnahmen, etwa in Form von Subventionen vorsieht[75], so kann doch festgestellt werden, daß Art. 5 II GG als Verbot des sonderrechtlichen Eingriffs die sonderrechtliche Begünstigung nach herrschender Meinung so lange nicht scheitern läßt, wie sie nicht Eingriffe gegenüber anderen Trägern der Presse- und Rundfunkfreiheit impliziert[76]. Die Kommunikationsfreiheiten dürfen, mit anderen Worten gesagt, dort privilegiert werden, wo sich ihre Ausübungsformen von denen der nicht-kommunikativen Freiheiten abheben[77]. Im Ergebnis erlaubt der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes kommunikationsfördernde Sondergesetze.

Der Grundsatz vom Privilegienverbot des allgemeinen Gesetzes ist demnach zu modifizieren. Das allgemeine Gesetz verbietet kein absolutes, sondern nur ein relatives Privilegienverbot. Dieses verbietet dem Gesetzgeber nur solche Vergünstigungen, die zu einer inhaltsmäßigen Erweiterung von Rechten führen. Es gestattet ihm dagegen, Maßnahmen zu ergreifen, die die Kommunikationsfreiheit als solche fördern oder begünstigen[78].

Unter diesen Aspekten können auch staatliche Organisationsgesetzgebungen mit dem Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes

vereinbar sein. Dann nämlich, wenn ein entsprechendes Organisationsgesetz der existentiellen Sicherung einer bestimmten Kommunikationsfreiheit oder ihrer Träger dient, diese also begünstigt[79].

Diesen Anforderungen müßte dann § 15 III Nr.2 genügen.

§ 15 III Nr.2 soll sicherstellen, daß sich eine gewisse Vielfalt einstellt, damit sich der Rezipient aus verschiedenen Programmangeboten informieren kann. Das Gesetz zielt also darauf ab, die Informationsfreiheit zu sichern und stellt damit gerade keinen speziellen Eingriff in Art. 5 I GG dar. Es kommt auch den funktionstypischen Auswirkungen nach nicht einem gezielten Eingriff im Sinne von Scholz[80] gleich, denn die Auswirkungen dieses Gesetzes greifen nicht in die Meinungsfreiheit ein, sondern sollen sie gerade sichern. Die Förderung einer gewissen Vielfalt der Programme ist von verfassungswegen zu fördern, um einen Meinungsmarkt zu schaffen, auf dem eine Vielzahl von Meinungsrichtungen zum Ausdruck kommen können[81].

Auch nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und auch nach der Ansicht von Smend liegt hier ein allgemeines Gesetz vor, da diese Auffassungen zum Teil den Begriff des allgemeinen Gesetzes im Sinne des Art. 5 II GG weiter fassen, als die oben referierte Auffassung.

Jedoch könnte hier ein unzulässiger Eingriff in die Rundfunkfreiheit gesehen werden, da eine Lizenzerteilung erst dann erfolgen darf, wenn mindestens vier Veranstalter für dieselbe Programmart vorhanden sind. Das bedeutet, daß bei einer Unterschreitung dieser Zahl keine Lizenz erteilt wird. Der potentielle Rundfunkunternehmer könnte

sein Recht aus Art. 5 I,2 GG nicht ausüben. Dies stellt auf den ersten Blick einen gezielten Eingriff dar.

Wie oben dargestellt, sind aber Organisationsgesetze unter gewissen Voraussetzungen mit dem Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes vereinbar. Ebensowenig wie es verfassungsrechtlich unbedenklich ist, den Rundfunk binnenpluralistisch zu organisieren[82)], sowenig kann es verfassungswidrig sein, ihn außenpluralistisch zu organisieren[83)].

Ein solches Gesetz kann nur dann ein freiheitsbeschränkendes Sondergesetz sein, wenn es die Anforderungen zur Sicherung einer Vielfalt so hoch setzt, daß das Recht aus Art. 5 I,2 GG vereitelt wird[84)].

§ 15 III Nr.2 ist aber noch aus einem anderen Grund verfassungsgemäß. Die Rundfunkfreiheit ist primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit. Sie dient also der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten[85)].

Damit verlangt Art. 5 I,2 GG ein Gesetz, das dazu dient, eine gewisse Vielfalt an Meinungen zu ermöglichen. Hierzu ist § 15 III Nr. 2 erforderlich und geeignet.

Ergebnis: Die Bestimmung des § 15 III Nr.2 des Landesmediengesetzes von Baden-Württemberg ist ausreichend, um eine Meinungsvielfalt im Sinne des Art. 5 I GG herzustellen und daher verfassungsgemäß, da zu erwarten ist, daß die Programme in ihrer Gesamtheit der Information und Bildung, der Beratung und Unterhaltung im Sinne des § 61 ELaMeGBW dienen werden.

III. DER EINFLUSS DER WERBUNG AUF DIE EINZELNE SENDUNG

1. Der Einfluß des Werbespots am Beispiel des amerikanischen Fernsehens

Der Einfluß der Werbespots auf das Fernsehprogramm ist im amerikanischen System besonders augenfällig.

Obwohl ein definitorischer Unterschied zwischen Programm und "commercial" zu machen ist, sind beide eng aufeinander bezogen, da der commercial erst dann seine volle Wirkung erzielt, wenn er in ein Umfeld eingebettet ist, das mit der Werbebotschaft nicht kollidiert, bzw. sie sogar noch unterstützt[1]. Diese Beziehung von Programm und commercial erweist sich als einseitig, weil das finanzielle Fundament im kommerziellen Fernsehen der Verkaufserfolg des angebotenen Konsumproduktes ist. Daher legt der Werbende großen Wert darauf, daß seine Werbebotschaft nicht auf einen kritischen, konsumfeindlich vorprogrammierten Rezipienten trifft. Das Programm wird daher auf die Einblendungen der commercials zugeschnitten.

So wird etwa der Spannungsverlauf in den Fernsehserien auf den Rhythmus der Werbeausstrahlungen abgestimmt. Dies erfordert eine künstliche Programmaufteilung in einzelne Akte, die ihrerseits eine gewisse Abgeschlossenheit aufweisen und die zusätzlich gegen Ende dieser Aktaufteilung die Aufmerksamkeit des Zuschauers an einer besonders interessanten Stelle auf den anschließenden commercial hinüberlenken[2]. Die oft zu hörende Kritik, das kommerzielle Fernsehen würde das Programm durch willkürliche Werbeeinblendungen unterbrechen, ist falsch. Große Anstrengungen werden unternommen, um dies zu vermeiden. Denn der Beethovenhörer würde eine solche Unterbrechung als lästig

empfinden, der Werbeeffekt wäre ins Gegenteil pervertiert[3].

Aber nicht nur bei der Plazierung im Programm, sondern auch bei der Herstellung des commercials wird alles getan, um eine möglichst effektive Werbewirkung zu erzielen. In der Regel liegen die Kosten eines Werbespots höher als das ihn umgebende Programm[4]. Dadurch, daß aber auf die Herstellung des commercials eine so große Sorgfalt verwandt wird, ist das eigentliche Produkt, das Programm, zum Nebenprodukt degradiert.

So ist es nicht verwunderlich, daß die Hersteller von commercials heute die größten Abnehmer der Leistungen von Schauspielern, von Filmstudios, Dreherlaubnissen, Kameraausrüstungen und ähnlichem sind. Sie rangieren an zweiter Stelle nach der US-Militärmarine in der Benutzung von Booten und nach der US-Luftwaffe in der Benutzung von Hubschraubern[5].

Die Intensität, mit der commercials produziert werden, sei an einem Beispiel verdeutlicht.

Swifts Butterball Turkey benötigte einen Spot, in dem ein Messer in eine weißfleischige Truthahnbrust schneidet und eine Scheibe Fleisch werbewirksam abfällt. Für den perfekten Schnitt arbeitete ein Team zwei Tage und verbrauchte 61 Truthähne. Das Messer bediente ein Professioneller, ein Mann, der davon lebt, für Fotos und Film Fleisch zu schneiden. Da der commercial mit einer Hausfrau, des Klischees wegen, gedreht wurde, mußte der Schneidefachmann als Frau verkleidet werden[6].

An dieser anekdotischen Schilderung ist zu erkennen, welche Bedeutung dem commercial zukommt.

Auch die Kosten für eine Werbeminute sind immens. So kostete schon 1971 die Werbeminute in der national gesendeten Familienserie "All in the family" 80 000 Dollar[7]. Diese Zahl macht deutlich, daß sich Werbung in großem Stil nur bedeutende Industriekonzerne leisten können. Dies wiederum führt zu finanziellen Abhängigkeiten der Fernsehstationen von relativ wenigen Großunternehmen[8].

Das Programm hat sich nicht nur in seiner Dramaturgie dem Commercial angepaßt, sondern auch in der Art des Programms. Das kommerzielle Fernsehen produziert ungewöhnlich viele Serien, zu deren Bestandteil häufig Gewaltdarstellungen zählen. Dies hat zwei Gründe.

Zunächst steht das kommerzielle Fernsehen unter permanentem Druck, möglichst viele Zuschauer zu erreichen. Die Darstellung von Gewalt bietet hierzu ein einfaches aber wirkungsvolles Konzept. Die Aufgabe, innerhalb einer begrenzten Zeit packende Episoden mit viel "Action" und einer plausiblen Konfliktlösung zu produzieren, läßt sich mit Gewaltszenen sehr einfach erreichen und eignet sich darüber hinaus vom Spannungsverlauf her hervorragend dazu, commercials einzubauen. Denn der so geschaffene Spannungsverlauf ist besonders gut dazu geeignet, das Publikum auf den commercial, der sich jeweils an den Zenit des Spannungsbogens anschließt, hinzuführen[9]. Im übrigen ist die Darstellung von Gewalt die ökonomischste, das heißt die billigste Form der Fernsehunterhaltung[10].

Zum anderen besteht der Vorteil von Serien für die werbende Industrie darin, daß ein Produkt über längere Zeit einem größeren Publikum bekanntgemacht werden kann. Dieser Vorteil ist dann besonders groß, wenn ein Produkt neu eingeführt wird, da hierfür in Serien besonders intensiv

geworben werden kann. Denn Serien haben die Eigenschaft, ein bestimmtes Publikum für längere Zeit an den Bildschirm zu binden. Jede Serie wird von einer bestimmten soziodemographischen Gruppe besonders bevorzugt. Da dies der werbetreibenden Industrie bewußt ist, wird gezielt für ein Produkt geworben, das für diese konkrete Käuferschicht bestimmt ist.

Der Programminhalt im kommerziellen Fernsehen richtet sich im wesentlichen nicht nach den Interessen der Zuschauer, sondern zuerst nach den optimalsten Bedingungen für den commercial, der die finanzellen Voraussetzungen für die Programmproduktion erst schafft[11].

2. Der Einfluß der werbetreibenden Industrie

In einem werbefinanzierten Rundfunksystem besteht ein großes Interesse der werbenden Industrie daran, Einfluß auf die Programmgestaltung der Rundfunkunternehmen auszuüben. Wichtigster Grund dafür ist, daß für die Werbewirtschaft nur ein Programm interessant ist, das mit der Werbebotschaft des commercials nicht kollidiert.

Daher kommt es vor, daß werbetreibende Firmen direkten Einfluß auf das Programm ausüben, indem sie die Streichung von Programmsequenzen verlangen, die für ihr Produkt kein förderliches Umfeld bilden. Dies sind in erster Linie kontroverse, kritische und solche Programme, die den Zuschauer nicht in die richtige Stimmung für die Aufnahme von Werbung versetzen. Es wird Druck dahingehend ausgeübt, daß die in den Programmen vertretenen Wertvorstellungen und Lebensstile mit denen der Werbung übereinstimmen. Das Programm soll ein Ideal proklamieren, von dem die Werbung verspricht, es durch den Kauf eines Produktes zu erreichen[12]. Daher wird ein Programm produziert, das sich an ein kaufkräftiges

Publikum wendet. Als besonders konsumfreudig gelten Personen, insbesondere Frauen, im Alter von 18 bis 49 Jahren, und folglich wurden die Programme auf deren Geschmack abgestellt, ohne jedoch optimale, das heißt an den Bedürfnissen orientierte Sendungen anzubieten[13].

Das führt sogar dazu, daß selbst "gutgehende" Programme, das heißt Programme mit hohen Einschaltquoten abrupt abgesetzt werden, wenn das Publikum von seinen Interessen und seiner Kaufkraft her nicht den Wünschen der werbetreibenden Industrie entspricht, also zum Beispiel zu viele ältere Menschen zu den Zuschauern gehören[14].

Dazu bedarf es in der Regel nicht einmal gezielter Einwirkungen der Werbetreibenden auf die Programmgestalter, da dies auch ihren ökonomischen Interessen entspricht[15].

3. Rundfunk als "öffentliches Gut"

Rundfunk stellt im wirtschaftswissenschaftlichen Sinne ein öffentliches Gut dar.

Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie unterscheidet zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Öffentliche Güter sind solche Güter, deren Nutzen nicht auf einen besimmten Konsumenten beschränkt ist, wie das bei privaten Gütern der Fall ist. Fernsehsendungen können von Millionen Zuschauern gleichzeitig konsumiert werden, ohne "verbraucht" zu werden. Ist ein Programm erst einmal auf Sendung, dann sind die Grenzkosten für die Bereitstellung des Produktes an weitere Rezipienten gleich Null. Die Besonderheit liegt also darin, daß diese Güter zwar kostenlos genutzt werden können, nicht aber kostenlos produzierbar sind. Die Ursache für diese Diskrepanz liegt darin, daß die Kosten der Produktion unabhängig sind von der Zahl der Wirtschafts-

subjekte, die das Gut nachfragen[16].

Da aber niemand ein solches Gut bereitstellen würde, ohne einen positiven Preis zu erhalten, finanziert hier die werbetreibende Industrie das Programm.

Dieser Preis unterliegt ökonomischen Gesetzmäßigkeiten. Da der Preis für Werbezeiten sich nach DM pro tausend Zuschauer pro Minute richtet, muß das erreichte Publikum ausreichend groß sein, um mit dem dafür erzielten Preis auf dem Werbemarkt den kritischen Punkt der Kostendeckung zu überspringen.

Ein kommerzielles Rundfunkunternehmen will Gewinne erwirtschaften. Es muß darum versuchen, für gegebene Programmkosten das größtmögliche Publikum zu erreichen. Jeder Zuschauer mehr jenseits des Punktes der Kostendeckung bringt Gewinn.

Hier unterscheidet sich die Situation eines Anbieters von Druckmedien. Die Herstellungskosten von Büchern, Zeitungen, Zeitschriften etc. werden durch die Nachfrage und damit durch die Höhe der Auflage mitbestimmt. Das bedeutet, daß bei Mengenausweitung ein Punkt erreicht werden kann, wo die Herstellungskosten für diese zusätzlichen Einheiten überproportional steigen, der Verleger seine Gewinnmarge nicht ausweitet, sondern schmälert, wenn er zusätzliche Nachfrage befriedigt. Maximierung der Nachfrage ist bei diesem Medium nur bis zu einem bestimmten Punkt ökonomisch sinnvoll. Maximierung der Nachfrage ist aber bei dem öffentlichen Gut Rundfunk ökonomisches Gebot. Jeder Zuschauer mehr bei gegebenen Programmkosten sichert nicht nur die Rendite, sondern stärkt die Position des kommerziellen Fernsehveranstalters gegenüber Wettbewerbern auf dem Werbemarkt. Er kann sein Produkt, oder wie immer man die Ver-

marktung des Zuschauers nennen will, kostengünstiger anbieten, bezogen auf seine eigene Preis- Leistungsrelation, aber auch bezogen auf die seiner Wettbewerber[17].

Das zeigt, daß der kommerzielle Rundfunkunternehmer selbst ein eminentes wirtschaftliches Interesse daran hat, ein Programm anzubieten, das soviele Rezipienten wie möglich anspricht.

Um seinen Gewinn zu maximieren, wird er der werbetreibenden Wirtschaft ein Programm anbieten, das die Werbebotschaft effektuiert[18]. Ein solches Programm sichert nicht nur den Bestand der Werbeaufträge, sondern eröffnet ihm auch die Möglichkeit, seine Auftragslage noch zu verbessern, falls es den Interessen der werbenden Wirtschaft noch näherkommt.

Ergebnis: Es kann festgestellt werden, daß das kommerzielle werbefinanzierte Rundfunksystem die Programmgestaltung sowohl in ihrer äußeren Struktur als auch auf inhaltlichem Gebiet massiv tangiert[19].

4. Verfassungsrechtliche Konsequenzen dieser Ergebnisse

a) Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks

Art. 5 I,2 GG verlangt, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden darf[20].

Wie oben dargelegt, beruht es auf ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, daß die werbetreibende Industrie Einfluß auf die Programmgestaltung des Rundfunkunternehmers nimmt, um die öffentliche Meinung für ein konsumfreundliches Verhalten zu manipulieren. Dies stellt einen Mißbrauch zum Zwecke

einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung dar[21]. Gerade das verbietet Art. 5 I,2 GG.

Daher stellt das Bundesverwaltungsgericht fest[22]: "Die ausschließliche Finanzierung durch Werbesendungen würde die einseitige Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die werbenden Firmen, also durch Kreise der Industrie, des Handels und des Gewerbes, zur Folge haben. Das aber läßt sich mit dem im Grundgesetz verankerten Begriff der Informationsfreiheit in der Demokratie nicht vereinbaren".

Durch die Finanzierung über Einnahmen aus der Rundfunkwerbung gerät eine private Rundfunkgesellschaft in eine doppelte Abhängigkeit. Wie dargelegt, wird sie finanziell einmal abhängig von den Werbeagenturen und der hinter ihnen stehenden werbenden Wirtschaft, und zum anderen von dem ökonomischen Zwang zur Publikumsmaximierung[23].

Art. 5 I,2 GG verlangt aber, daß das Programm in seiner Gesamtheit ausgewogen ist[24], um den Prozeß der freien Meinungsbildung zu fördern. Die Rundfunkfreiheit ist eine der Freiheit der Meinungsbildung dienende Freiheit[25].

Daher hat der Gesetzgeber sicherzustellen, daß dieser Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung nicht durch Manipulationen von Seiten der werbetreibenden Industrie behindert wird. Die Staatsfreiheit des Rundfunks, ebenso wie die Unabhängigkeit und Nicht-Instrumentalisierung, das heißt die Neutralität gegenüber rundfunkexterner Einseitigkeit des Einflusses sind verfassungsrechtlich geboten. Dies ist durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, um den Inhalt der Grundrechte zu verwirklichen. Die Vorkehrungen des die Verwirklichung und Ausübung des Grundrechts organisierenden Gesetzes haben sich dagegen zu richten, daß der Rundfunk zum Instrument wirtschaftlicher Macht wird und

in diesem Sinne instrumentalisiert werden kann[26].

Dies hätte aufgrund der typischen Wirkungen des Rundfunks besonders fatale Folgen.

b) Die spezifische Wirkung des Rundfunks

Die besondere Suggestionskraft des Rundfunks machten sich - und machen sich noch heute - totalitäre Regime zunutze, um die öffentliche Meinung zu "machen". Rundfunk versammelt die Menschen zum Gemeinschaftsempfang in dem das akustische gemeinsame Erlebnis zündet und die freie Wahl des "Guten" oder "Bösen" ausschließen soll[27].

Aber auch im Vergleich zur Presse kommt dem Rundfunk eine besondere Bedeutung zu. Rundfunk und Presse übermitteln Informationen an die Allgemeinheit. Das ist ihnen gemeinsam und doch unterscheiden sie sich gerade hier in der Verbreitungstechnik.

Presseerzeugnisse müssen gedruckt und vertrieben werden. Für die Verbreitung ist der Vertrieb mindestens so wichtig wie der Druck[28]. Der Pressevertrieb zielt auf die Überbrückung des Raums in möglichst kurzer Zeit. Das Zeitproblem, das schon den Druck beherrscht, kehrt beim Vertrieb wieder.

Ganz anders ist die Situation beim Rundfunk. Sie ist gekennzeichnet durch die Gleichzeitigkeit von Verbreitung und Empfang, bei Livesendungen sogar durch die Gleichzeitigkeit des tatsächlichen Geschehens und seiner Wahrnehmung durch den Empfänger. Eine Kommunikationsmöglichkeit, die dem Rezipienten das Gefühl vermittelt, "dabei zu sein"[29]. Verstärkt wird dieses Gefühl durch den optischen und akustischen Eindruck[30].

Diese spezifischen Wirkungen und das werbefinanzierte Rundfunksystem zusammengenommen haben gravierende Auswirkungen auf die Gesellschaft.

So stellt der Carnegie-Bericht über das Public Television in den USA fest[31]: Das kommerzielle Rundfunksystem zeigt der Gesellschaft nicht mehr wie sie wirklich ist, sondern wie die Werbung sie haben will. Es habe zu einer gefährlichen Konformität in der amerikanischen Erfahrungswelt beigetragen,

- es bewirke eine Abstumpfung des kritischen Urteisvermögens,
- es besitze eine zu enge Vorstellung seines Gesellschaftsauftrages, denn mit dem Ziel der Zuschauermaximierung zeige es vorwiegend vulgäre, oberflächliche und gewalttätige Filme, dagegen kaum solche, die der Phantasiebildung und dem Demokratieverständnis förderlich sind,
- es habe den Reichtum schöpferischer Kommunikationsmöglichkeiten dem kommerziellen Imperativ aufgeopfert,
- es bedrohe durch seine wirtschaftlich bedingte Zensur die in der Verfassung geforderte Presse- und Rundfunkfreiheit
- und betreibe in seiner Profitgebundenheit nichts geringeres als die allgemeine Subversion der amerikanischen Gesellschaft.

Diese negativen Einflüsse, die durch die Abhängigkeit der Rundfunkveranstalter von der werbetreibenden Industrie entstehen, müssen aus Verfassungsgründen abgepuffert werden.

Wie dies zu geschehen hat, darf nicht der Verwaltung überlassen werden, sondern hat als wesentliche Entscheidung

durch das Parlament zu erfolgen[32].

Damit die oben erörterten Einflüsse auf das Programm und auf die Programmveranstalter in verfassungsgemäßen Grenzen bleiben, hat der Landesgesetzgeber von Baden-Württemberg Beschränkungen der Werbung in § 26 ELaMeGBW vorgesehen.

Gemäß § 26 I Nr.1 dürfen Werbesendungen das übrige Programm inhaltlich nicht beeinflussen und ihrerseits nicht auf das Programm abgestellt sein, mit dem sie zeitlich verbunden sind.

Daher sind Werbesendungen nach § 26 I Nr.6 nur zulässig in zusammenhängenden Blöcken von höchstens drei Minuten je Stunde Fernsehsendezeit und von höchstens fünf Minuten Dauer je Stunde Hörfunksendezeit. Sie dürfen inhaltlich zusammenhängende Sendungen nicht unterbrechen.

Hierdurch soll sichergestellt werden, daß die oben aufgezeigten interdependenten Beziehungen zwischen Programm und Werbung entschärft werden. Die Trennung von Werbung und Programm soll bewirken, daß der unmittelbare Einfluß der Werbung auf das Programm entfällt.

Die Frage ist jedoch, inwieweit diese Abschirmung gelingen kann.

c) Die Werbung im öffentlich-rechtlichen Programm der Bundesrepublik

Im deutschen Fernsehen ist die Ausstrahlung von Werbespots in den jeweiligen Staatsverträgen geregelt.

Darin ist unter anderem vorgeschrieben, daß Werbespots blockweise ausgestrahlt werden müssen. Programmunterbre-

chungen zu Einblendungen von Werbesendungen sind nicht zulässig. Darin ist der Versuch zu sehen, die externen Effekte der Werbesendungen soweit wie möglich einzudämmen.

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit dies im öffentlich-rechtlichen System gelungen ist, da es sich überwiegend aus Gebühren finanziert, die Werbefinanzierung also nur als Zusatzfinanzierung anzusehen ist.

aa) Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen

Bei der Erörterung des kommerziellen Rundfunks wurde schon darauf hingewiesen, daß erfolgreiche TV-Werbung ein günstiges Programmumfeld benötigt, damit die Werbespots eine bestmögliche Wirkung erzielen. Will das Fernsehen diesen Anforderungen gerecht werden, muß es sein Rahmenprogramm auf dieses Ziel hin abstellen. Genau dies ist auch in den Vorabendprogrammen der deutschen Fernsehanstalten zu beobachten.

Neben einer regionalen Nachrichtensendung werden meist 20 bis 25-minütige Serienprogramme angeboten, die in ihrer Qualität einem massenattraktiven Programm gleichkommen[33)]. Das Genre dieser Sendungen, die zum Teil von den Anstalten selbst produziert, zum überwiegenden Teil aber von den amerikanischen Fernsehgesellschaften eingekauft werden, entspricht genau den Anforderungen der werbetreibenden Industrie: leichte, problemlose Unterhaltung, möglichst mit "Happy-End".

Es kann also festgestellt werden, daß die Einbeziehung von Werbesendungen in das Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten bereits dazu geführt hat, daß die Zuschauer zumindest während eines Teils der Sendezeit ein zweitklassiges Programm, eine "quantité négligeable" angeboten bekom-

men[34].

Dies hat die gleichen Gründe, wie sie oben dargestellt wurden. Damit Werbung erfolgreich sein kann, muß sie sich an ein großes Publikum wenden, und dies ist nur über ein Programm mit kleinstem gemeinsamen Nenner möglich. Da das schon bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten so ist, ist es keine unzulässige Unterstellung, zu behaupten, daß dies umso mehr bei kommerziellen Rundfunkveranstaltern der Fall sein wird[35]. Kommerzieller Rundfunk ist Wirtschaftstätigkeit. Wenn es also gelingt, ein großes Publikum anzulocken, hat der Rundfunkunternehmer überproportionale Gewinnaussichten[36].

Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß Werbung nur als Blockwerbung zulässig ist.

Gemäß § 26 I Nr.6 darf Werbung zusammenhängende Sendungen nicht unterbrechen. Sie wird also am Ende einer Sendung ausgestrahlt. Wenn nun diese Sendung kontroverse, kritische oder gar konsumfeindliche Inhalte hat, wird sich die Werbewirkung des Werbespots ins Gegenteil verkehren, da das Programm mit der Werbebotschaft kollidiert. Wenn sich zum Beispiel an einen Bericht über das Elend und den Hunger in der Dritten Welt ein optimistischer Urlaubs- und Luxusmilieu vorgaukelnder Werbespot anschließt, so wird regelmäßig ein "Heiterkeitserfolg" beim Publikum erreicht. Die Wirkung des Spots verkehrt sich in sein Gegenteil, die Manipulation um die Künstlichkeit der Werbebotschaft wird entlarvt, ein Effekt, vor dem jeder Werbende zittert. Die Werbeagenturen wollen daher auf die Sicherheit setzen können, daß der Werbespot nicht auf einen kritischen, konsumfeindlich vorprogrammierten Zuschauer trifft. Es ist diese Sicherheit des konsumfreundlichen Umfeldes, die Amerikas Industrie ebenso von den TV-Stationen fordert,

wie die bundesdeutsche Industrie von dem ihr zugänglichen "kleinen Abendprogramm" bis 20 Uhr. Gleichartige Anforderungen führen zu gleichartigen Folgen, wie der Eingang einer großen Zahl von US-amerikanischen Serienproduktionen während dieser Zeit bestätigt[37)].

Eng damit hängt auch das Problem einer unbefriedigenden Versorgung von Minderheiten zusammen.

Selbst wenn ein Rundfunkveranstalter eventuelle Zuschauereinbußen während einer Sendung in Kauf nehmen würde, so hätte dies auch negative Folgen für die "Ratings" der folgenden Sendung. Dies liegt an dem sogenannten Anschlußeffekt oder "lead in effect"[38)]. Dieser besagt, daß Rundfunkempfänger dazu neigen, einem bestimmten Programm "treu" zu bleiben, solange ihm noch ein Programm geboten wird, das ihn vom Umschalten abhält. Der Veranstalter eines Minderheitenprogramms muß also damit rechnen, daß er die Zuschauer auch für die folgenden Sendungen verloren hat. Das stellt ein wirtschaftliches Risiko dar, das er nur vor der letzten Sendung des Abends eingehen wird. Aber auch dies ist wirtschaftlich nicht ungefährlich. Denn berichtet ein solcher Unternehmer über Geschehnisse und Meinungen, die für Minderheiten oder sogar für politische und gesellschaftliche Außenseiter relevant sind, nur vor Sendeschluß, so könnte er bei der werbetreibenden Wirtschaft in den Verdacht geraten, zumindest mit solchen Gruppen zu sympathisieren. Die Folge wäre, daß die Werbeaufträge zurückgingen, wodurch seine wirtschaftliche Existenz in Gefahr geraten könnte. Dieses Risiko würde ein kommerzieller Veranstalter nicht eingehen, da es durchaus den Erfahrungen in Amerika entspricht, daß Rundfunkveranstalter, die im Verdacht stehen, mit antikapitalistischen Kräften zu sympathisieren, Boykottmaßnahmen seitens

der Industrie ausgesetzt sind.

Der Anschlußeffekt hat auch Auswirkungen auf die Nachrichtensendungen. Sie werden in der Regel in Form personalisierter Kurzgeschichten dargestellt, um den Zuschauer unterhaltend vor allem über Sensationen zu unterrichten[39].

Daher ist Blockwerbung nicht geeignet, die negativen Auswirkungen der Wirtschaftswerbung zu verhindern und die verfassungsrechtlich unzulässige Einflußnahme der Wirtschaft auf die Programmgestaltung auszuschließen.

Allerdings bestimmt § 26 I Nr.1 ELaMeGBW, daß Werbesendungen das übrige Programm inhaltlich nicht beeinflussen und ihrerseits nicht auf das Programm abgestellt sein dürfen, mit dem sie zeitlich verbunden sind.

Der Sinn dieser Vorschrift liegt darin, die oben beschriebenen negativen Auswirkungen auf das Programm zu verhindern, die durch Blockwerbung nicht zu vermeiden sind.

Diese Vorschrift ist ein allgemeinen Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG, da sie nicht gezielt in die Programmfreiheit eingreift und kommt auch ihren funktionstypischen Auswirkungen nach nicht einem gezielten Eingriff gleich[40]. Dies wäre nur der Fall, wenn das Gesetz unmittelbar oder mittelbar Einfluß auf den Inhalt des Programms nehmen würde. Das ist hier jedoch nicht der Fall, da der Programmveranstalter in seiner Programmgestaltung frei bleibt. Das Gesetz schreibt ihm nicht vor, wie er die Anforderungen des § 26 I Nr.1 zu verwirklichen hat.

Damit diese Vorschrift aber nicht leerläuft, wurde gemäß § 27 ELaMeGBW eine Landesanstalt für Kommunikation ge-

schaffen, die darüber wacht, daß die nach diesem Gesetz zugelassenen Veranstalter die rechtlichen Bedingungen beachten, die ihnen nach diesem Gesetz oder den auf seiner Grundlage getroffenen Entscheidungen obliegen.

Falls nach § 28 II die Landesanstalt für Kommunikation feststellt, daß von einem Veranstalter die rechtlichen Bedingungen nicht beachtet werden, die ihm nach diesem Gesetz obliegen, so soll sie den Verstoß beanstanden und sogleich auf die Folgen weiterer Verstöße hinweisen.

So kann sie gemäß § 28 I Nr.3 über die Rücknahme und den Widerruf der Zulassung entscheiden, wenn nach wiederholter Beanstandung erneut Sendungen verbreitet werden, die in schwerwiegender Weise gegen rechtliche Bindungen verstoßen, die dem Veranstalter nach diesem Gesetz auferlegt worden sind (§ 23 I, Nr.2).

bb) Wirksamkeit der Kontrolle

Man wird die Anstalt am ehesten als der Royal Commision, bzw. der Independent Broadcasting Authority im britischen System oder der Federal Communication Commision in Amerika nachgebildet ansehen können[41].

Die Independent Broadcasting Authority (IBA) hat vier Aufgaben, die im Independent Broadcasting Act von 1973, der 1978 geändert worden ist, festgelegt wurden.

- Sie schließt mit den privaten Programmgesellschaften Lizenzverträge ab,
- überwacht den Programminhalt,
- überwacht die Werbung und
- sendet die Programme.

Die hier interessierenden Aufgabenbereiche betreffen die

Überwachung des Programminhalts und der Werbung.

aaa) Kontrolle der IBA

Der Gesetzgeber hat die Ausstrahlung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen durch die IBA ausdrücklich als öffentlichen Dienst (public service) zur Verbreitung von Informationen, Bildung und Unterhaltung bezeichnet. Dabei hat er die IBA zur Gewährleistung einer hohen inhaltlichen Qualität und zur ausgewogenen Ausstrahlung des Programms verpflichtet. Die IBA hat unter anderem dafür zu sorgen, daß Nachrichten einen hinreichenden Programmanteil bilden und genau und unparteiisch zusammengestellt werden, daß verschiedene Rundfunksender nicht in unzulässigem Ausmaße identische Programme senden, daß die Programmgesellschaften kontroverse Angelegenheiten aus Politik und Arbeitswelt, sowie aktuelle politische Themen unparteiisch (gemäß der "due impartiality) behandeln.

Zur Erfüllung ihres umfassenden gesetzlichen Auftrages steht der IBA ein breitgefächertes Arsenal präventiver und repressiver Maßnahmen zur Verfügung. Die drastischsten Eingriffe reichen von dem Verbot einzelner Beiträge bis zum zeitweiligen Abschalten der Sender bis hin zum Lizenzentzug nach wenigstens drei dem Unternehmer gegenüber schriftlich geltendgemachten Vertragsbrüchen.

Die präventive Programmkontrolle verpflichtet die Rundfunkgesellschaften, ihre Programmplanung von der IBA billigen zu lassen.

Der britische Gesetzgeber hat versucht, den Einfluß der werbenden Wirtschaft auf den Programminhalt des kommerziellen Rundfunks soweit wie möglich zu begrenzen.

So müssen Werbespots klar von der redaktionellen Sendung zu unterscheiden sein. Werbung darf nur zu Beginn, nach Ende oder in einer natürlichen Pause eines Programmes gesendet werden.

Trotz dieser umfangreichen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten ist die Kontrolle selbst ineffizient[42].

Das liegt unter anderem daran, daß, falls eine Gesellschaft Programme produziert, deren Qualität weit hinter ihrer eigenen bei der Bewerbung vorgelegten Programmkonzeption zurückbleibt, der IBA nur die Möglichkeit des Lizenzentzuges bleibt. Dieses Mittel wird so gut wie nie eingesetzt. Der Grund dafür besteht darin, daß ein Ersatzprogramm für diese Region nicht schnell genug geschaffen werden kann, was mit dem parlamentarischen Auftrag kollidieren würde, die Bevölkerung mit Rundfunk zu versorgen[43].

Damit kommt zwar der Kontrollbehörde eine formale Machtfülle zu, die ihresgleichen sucht. Trotzdem fällt die Wirklichkeit öffentlicher Einflußnahme wenig effektiv aus, da ein Rundfunksystem, das kommerziellen Antrieben folgt, jeder Gemeinwohlbindung unüberwindbare strukturelle Grenzen setzt.

Umfangreiche, von der IBA verordnete Verhaltensmaßregeln in puncto Darstellung von Gewalt, Werbeinhalten, Kompositionen des Programmangebotes und vielem anderen mehr täuschen über den tatsächlichen Wert dieser Form öffentlicher Verantwortung hinweg. Sanktionen sind zwar möglich, aber sie erfolgen nicht[44].

Diese kurze Skizzierung soll genügen, um das Problem der Kontrolle im System Großbritanniens zu verdeutlichen.

bbb) Kontrolle der Landesanstalt für Kommunikation

Will man diese Art der Kontrolle auf die Bundesrepublik übertragen, so ergeben sich ähnliche Probleme.

Wenn von vier Veranstaltern einer sich nicht daran hält, die Werbespots von der redaktionellen Sendung zu trennen, um sich dadurch zum Beispiel einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, könnte die Anstalt für Kommunikation gemäß §§ 38 I Nr.3 i.V.m. 23 I Nr.2 ELaMeGBW die Lizenz widerrufen. Dies hätte aber zur Folge, daß die Zahl der erforderlichen Rundfunkveranstalter im Sinne des § 15 III Nr.2 nicht mehr vorhanden wäre und daß unter den Voraussetzungen des § 24 I die übrigen Zulassungen gemäß §§ 38 I Nr.3 i.V.m. 24 I Nr.2 zu widerrufen wären.

Diese Konsequenz könnte die Kontrollbehörde dazu veranlassen, die Rechtsverletzungen großzügig auszulegen und letztendlich auf einen Lizenzentzug zu verzichten.

Aber schon die Möglichkeit solcher Sanktionen wirft verfassungsrechtliche Probleme auf.

Der kurze Überblick über das britische Kontrollsystem hat deutlich gemacht, daß dieses Modell aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht auf die Bundesrepublik übertragen werden kann.

Die in Art. 5 GG garantierten Grundrechte, insbesondere das Zensurverbot des Art. 5 I, 3 GG[45)], würden derart weitreichende Kontrollbefugnisse, wie sie der IBA und der Regierung de jure zustehen, auch dann nicht zulassen, wenn von ihnen in der Praxis kein Gebrauch gemacht würde[46)].

Auch der Widerruf der Lizenz gemäß §§ 38 I Nr.3 i.V.m. 25 I Nr.2 käme in gefährliche Nähe des Zensurverbots, da hiermit ein massenattraktives Programm verhindert werden soll, was für die werbetreibende Wirtschaft am effektivsten ist. Es geht also nicht um die selbstverständliche Pflicht zur Einhaltung der ohnehin geltenden allgemeinen Rechtsschranken, sondern um den Versuch, massenattraktive Programme, wenn nicht zu verhindern, so doch einzuschränken. Massenattraktive Programme werden aber, wie oben gezeigt von Art. 5 I GG geschützt. Das hat die Konsequenz, daß das Eigenprofil des Einzelbeitrages zensurfest ist und keiner Inhaltskontrolle unterliegen darf.

Ein anderes Problem liegt in dem Verfahren begründet, wie die Landesanstalt Ausgewogenheit zu prüfen hat.

Sie muß die Voraussetzungen für die zu fürchtende mangelnde Ausgewogenheit feststellen (§ 24 I und II), wenn sie bei vorhandener Kapazität von der Zulassung von Bewerbern absehen will. Gemäß § 20 hat der Bewerber ein Programmschema vorzulegen. Die Landesanstalt hat dann zu beurteilen, ob dieses Programmschema zur Ausgewogenheit beiträgt, abgesehen von dem Problem, was Ausgewogenheit bedeutet. Eine Ablehnung des Bewerbers erfolgt aufgrund des von ihm vorgelegten Programmschemas und aufgrund der Inhaltsvorstellungen, die sich die Landesanstalt von einem ausgewogenen Programm macht[47)].

Es ist aber nicht recht einzusehen, wie derartige Anforderungen getroffen werden können, ohne zumindest auch hier in gefährliche Nähe von Zensurvorstellungen zu geraten. Es geht dabei um den Versuch, Einseitigkeit in der Gesamtheit der Programme zu vermeiden. Daß der einzelne Beitrag einseitig sein darf, ist Ausfluß der Rundfunkfreiheit[48)]. Hierin zeigt sich der Unterschied zu binnen-

pluralistischen Organisationsformen. In dieser Organisationsform ist die Erzielung notwendiger Vielfalt und Meinungsbalance im Gesamtprogramm nicht Zensur, nicht eigentliche Kontrolle, sondern Steuerung durch den verantwortlichen Intendanten[49]. Das außenplurale Modell setzt demgegenüber auf Selbststeuerung durch Vielfalt und Konkurrenz. Der Inhalt des Einzelbeitrages ist zensurfest[50]. Sicherlich zulässig dürften Auflagen sein, die in der Linie eines antizipierten Gegendarstellungsrechts liegen, etwa als Pflicht zur fairen Darstellung eines vorhandenen abweichenden Standpunktes und ähnlichem, wie sie im achten und neunten Abschnitt des Landesmediengesetzes vorgesehen ist, insbesondere in §§ 64 und 69 des Mediengesetzes.

ccc) Die Kontrolle der Federal Communication Commission

Auch die Kontrolltätigkeit der Federal Communication Commission (FCC) zeigt die mangelnde Effizienz externer Kontrolle[51].

Steuernden Einfluß auf die Programmveranstalter versucht die FCC insbesondere durch die Fairness-Doctrin[52] zu nehmen.

Die von der FCC unter Billigung der Rechtsprechung entwickelte Fairness-Doctrin hat diejenigen besonderen Pflichten der Sendeunternehmer zum Gegenstand, durch welche das öffentliche Interesse an einem freien und fairen Meinungswettbewerb durchgesetzt werden soll. Das Sendeunternehmen ist verpflichtet, über öffentliche Angelegenheiten ausreichend zu unterrichten und in den Informationen die entgegengesetzten Standpunkte fair zur Geltung kommen zu lassen[53]. Dadurch soll Ausgewogenheit gesichert werden.

Die Fairness-Doctrin soll der Tendenz des kommerziellen Fernsehens entgegenwirken, das aus sich heraus nur in begrenztem Ausmaße zur Behandlung kontroverser Themen neigt.

Diese Bestrebungen scheitern aber an den kommerziellen Interessen der Rundfunkveranstalter.

Besonders deutlich wird der Vorgang des ökonomischen Interesses daran, daß es in der Regelungspraxis der FCC keine Ansätze dafür gibt, die kommerzielle Instrumentalisierung des Programms zu verhindern, da sonst die Harmonie im Programmumfeld des Werbespots gefährdet würde.

Daher befleißigt sich die FCC bei der Anwendung und Auslegung der Normen größter Flexibilität[54]. Die Flexibilität ist deswegen geboten, um die geringe Entscheidungsmarge nicht zu verlassen, die aus Rücksicht auf das Funktionieren des kommerziellen Rundfunks und die verfassungsrechtlichen Grenzen einzuhalten ist. Daraus folgt, daß steuernde Einflußversuche auf die Art und den Inhalt der Programmbetätigungen in einem kommerziellen Rundfunksystem weitgehend zur Erfolglosigkeit verdammt sind, wenn und soweit sie den Interessen am ökonomischen Erfolg widersprechen.

Die Wirkungsweise ökonomischer Mechanismen, die Sensibilität des Regelungsbereiches und das verfassungsrechtliche Verbot staatlicher Inhaltsregulierungen sind Strukturelemente, die auch in der Bundesrepublik zu beachten sind. Aus ökonomischen und aus verfassungsrechtlichen Gründen muß die staatliche Einzelsteuerung relativ erfolglos bleiben[55].

Ergebnis: Werbebeschränkung und eine externe Kontrolle,

wie sie in §§ 25f, bzw. in 27ff ELaMeGBW vorgesehen sind, eignen sich nicht dazu, den Einfluß der werbetreibenden Wirtschaft auf die Programmgestaltung der Rundfunkveranstalter zu verhindern. Dies widerspricht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Effizienz der Maßnahmen zur Sicherung der in Art. 5 I GG gewährleisteten Rechte stellt. Das Bundesverfassungsgericht hat das Gebot besonders betont, daß die Instrumente "geeignet" sein müssen, um die Informationsfunktion des Rundfunks zu sichern[56)], was die Vorschriften des Landesmediengesetzes in tatsächlicher und verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht sind. Daher ist rein werbefinanzierter Rundfunk mit Art. 5 I GG nicht vereinbar und aus diesem Grunde verfassungswidrig.

Da aber Werbung Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 I GG ist, kann Werbefinanzierung nicht generell verboten werden, sondern muß als Teilfinanzierung in Verbindung mit anderen Formen der Finanzierung erlaubt sein, soweit diese anderen Finanzierungsarten ihrerseits verfassungsmäßig sind.

Von diesem Ergebnis ging wohl auch der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg aus.

Wenn man davon ausgeht, daß die Fernsehproduktionskosten für eine Stunde bei den dritten Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten 51 000 DM betragen und diese Kosten allein durch Werbung gedeckt werden sollen, so müßte der Preis pro Minute Werbung sich auf 17 000 DM belaufen, wenn nur drei Minuten Werbung pro Stunde erlaubt sind. Geht man davon aus, daß 50 Prozent der Haushalte an das Kabelnetz angeschlossen und 10 Prozent der Geräte eingeschaltet sind, so ergibt sich ein Tausenderpreis - der Minutenpreis bezogen auf 1 000 eingeschaltete Geräte - von 100 DM. Dieser Preis wäre das Fünffache des gegenwärtigen

Tausenderpreises beim Werbefernsehen des Süddeutschen Rundfunks[57)].

Daraus kann gefolgert werden, daß der Gesetzentwurf von Baden-Württemberg eine kumulative Finanzierungsform vorsieht, da, wie gezeigt, eine reine Werbefinanzierung wegen der Dreiminutenregelung praktisch ausgeschlossen ist, und auch eine reine Finanzierung aus dem eigenen Finanzaufkommen des Veranstalters sowie eine reine Spendenfinanzierung aller Veranstalter nicht realistisch ist.

Dies wurde durch den Medienreferenten der baden-württembergischen Landesregierung bei einer Tagung des Münchner Kreises am 23. Februar 1984 auf Anfrage bestätigt.

IV. WERBEFINANZIERTER RUNDFUNK TENDIERT ZUR MEDIENKONZENTRATION

Das kommerzielle Rundfunksystem beruht darauf, Zuschauermassen zu produzieren, und wenn dies gelingt, hat der Rundfunkunternehmer überproportionale Gewinnaussichten. Hinzu kommt, daß in einem marktwirtschaftlichen System der Zugang zur Programmproduktion durch den Knappheitsfaktor Kapital gesteuert wird[1)]. Solche Faktoren beschleunigen die Medienkonzentration.

Das bedeutet, daß neben der Tendenz der Verdoppelung (vgl. Theorie von Steiner) und der damit in Zusammenhang stehenden Gefährdung einer verfassungsrechtlich gebotenen Vielfalt der Programme, auch das Pluralismusgebot durch eine Konzentration gefährdet ist, wenn nur wenige Veranstalter den Markt beherrschen

Diese Konzentrationsbestrebungen sind in einem werbefinanzierten Fernsehen besonders groß, was ein Blick auf den Pressebereich, der sich ebenfalls zum größten Teil aus Werbeeinnahmen finanziert, bestätigt.

1. Konzentrationen im Pressebereich

Die Konzentration der Presse in der Bundesrepublik hat in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen und ein, nach Meinung der Monopolkommission[2] und der Bundesregierung[3], bedenkliches Ausmaß erreicht.

Nach den Feststellungen dieser Berichte hat die Zahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben von 1954 bis 1981 kontinuierlich abgenommen. Die Zahl dieser Verlagsbetriebe betrug im Jahre 1954 noch 624 und im Jahre 1981 nur noch 392. Die Anzahl der Vollredaktionen oder publizistischen Einheiten, also jener Redaktionen und Redaktionsgemeinschaften, die den allgemeinen politischen Teil einer Zeitung im wesentlichen selbst redigieren, hat stetig abgenommen. Im Dezember 1954 betrug die Zahl der Vollredaktionen noch 225, 1981 gab es nur noch 124[4].

Die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte, in denen nur eine Zeitung über das lokale Geschehen berichtet, ist stetig gewachsen. So ist der prozentuale Anteil der Einzeitungsgebiete von 1954 bis 1976 von 15,2 Prozent auf 45 Prozent der Stadt- und Landkreise mit etwa einem Drittel der Gesamtbevölkerung gestiegen[5].

Damit ist auch auf dem Pressesektor die Pluralität der Meinungen und die Chancengleichheit des Zutritts für Presseunternehmer gefährdet. Aus dieser Entwicklung und den daraus resultierenden Folgen hat das Bundesverfassungsgericht Konsequenzen gezogen.

Schon im Blinkfuer-Beschluß hat das Bundesverfassungsgericht dementsprechend Grenzen für durch Marktmacht verstärkte Meinungsfreiheit gezogen, das heißt den Schutz eines Boykottaufrufes durch Art. 5 I,1 GG versagt und damit ein durch Marktmacht gefährdetes Presseunternehmen geschützt.

Dort führt das Bundesverfassungsgericht aus: "... die Unabhängigkeit von Presseorganen muß gegenüber Eingriffen wirtschaftlicher Machtgruppen mit unangemessenen Mitteln gesichert werden"[6].

Gefahren sind auch abzuwehren, wenn sich unter den Presseorganen Mächtige etablieren, die die Funktion der Presse im demokratischen Staat zu zerstören geeignet sind.

Im Spiegel-Urteil heißt es: "Doch ließe sich etwa auch an die Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten[7]".

Daraus ist zu entnehmen, daß das freie Spiel der Kräfte im Pressewesen nicht zur Vergrößerung der Meinungsvielfalt geführt hat, sondern eine Entwicklung eingetreten ist, die in gegenteilige Richtung verlief.

2. Konzentrationen im Rundfunk

a) Das Beispiel USA

Ein solcher Konzentrationsverlauf ist auch im Bereich des privaten Rundfunks zu erwarten, da aus medienökonomischer Sicht solche Entwicklungen praktisch unausweichlich sind[8]. Dies macht wiederum ein Blick in die USA deutlich.

Die Konzentrationsform ist hier durch die drei Networks mit ihren O&O-Stationen[9] gekennzeichnet. Sie erzielen mehr als die Hälfte des gesamten Branchenumsatzes. Das macht deutlich, daß die ökonomische und damit auch die publizistische Konzentration auf dem Rundfunksektor der USA sehr weit fortgeschritten ist. Dies hat zur Folge, daß es in den USA keinen Wettbewerb im Sinne der Gründungsfreiheit von Rundfunkunternehmen mehr gibt. Newcomer

haben keine Chance, sich auf dem Markt durchzusetzen[10]. Ein Beispiel aus der jüngsten Fernsehgeschichte der USA soll dies verdeutlichen.

Ted Turner gründete 1980 Cable News Network (CNN). Eine Station, die ausschließlich TV-Nachrichten an Kabelsysteme lieferte. Diese Sendungen erfreuten sich großer Beliebtheit und nach medienökonomischer Gesetzmäßigkeit haben ABC, NBC und CBS diese Nachrichtensendungen "verdoppelt". Sie sendeten zur gleichen Zeit Nachrichten, um die Zuschauerzahl zu teilen, die immer noch groß genug war, daß ein erheblicher Gewinn erzielt werden konnte.

Daß die Nachrichtensendungen tatsächlich auf den CNN-Konkurrenten zielen sollten, macht W.Leonard, ehemals Präsident der CBS-Nachrichten und jetziger Berater des Senders deutlich: "Wer mitten in der Nacht Informationen sucht, der soll sie auch bei uns bekommen". Insgesamt 25 Millionen Dollar wollen die drei Networks für die Neustrukturierung ihrer Nachrichtenprogramme ausgeben und 2 000 Stunden jährlich mehr Newssendungen ausstrahlen.

Auch die Satellite News Channels (SNC) wollen eine Nachrichtenshow in Konkurrenz zur CNN produzieren.

Während Kabelsysteme und deren Kunden pro Monat und Zuschauer jeweils 15 cents für CNN-Nachrichten zahlen müssen, lockt SNC die Kabelfernsehgesellschaften mit einer Werbeprämie von rund einem Dollar für jeden zugewonnenen Abonnenten.

Daraufhin mußte Turner eingestehen, daß er CNN nur bis zu einem gewissen Punkt halten könne und die Gefahr sieht, CNN im Marktwert von einer halben Milliarde Dollar verkaufen zu müssen[11].

Dies zeigt die Methode, wie marktmächtige Unternehmen unliebsame Konkurrenten vom Markt verdrängen können.

Dadurch wird deutlich, daß Wettbewerb zur Entstehung von Marktmacht führen kann, wenn Wettbewerber aufgrund ihrer Marktstellung die Preise unter der Kostendeckungsgrenze halten, um Marktschwächere zur Aufgabe zu zwingen. Danach werden die Preise wieder ohne Konkurrenz auf ein höheres Niveau angehoben. Durch eine derartige Preispolitik können Grenzanbieter aus dem Markt verdrängt, bzw. Newcomer vom Marktzutritt abgehalten werden, wodurch die Position des marktbeherrschenden Unternehmens weiter gestärkt wird[12].

Durch eine solche Politik wird die Struktur dieses Marktes früher oder später ein oligopolistisches Aussehen bekommen. Eine Dynamik, die mit dem Konzept des Wettbewerbs gerade verhindert werden sollte.

Die Folge sind große multimediale Verflechtungen und eine Dominanz von Großunternehmen mit stark gemischten, also auch außerpublizistischen Geschäftsbereichen[13].

So nimmt NBC, eine Tochtergesellschaft der Radio Corporation of America (RCA) den 31. Platz unter den großen Firmen der USA ein, deren Produktpalette von der Herstellung elektronischer Bau- und Ausrüstungsteile bis hin zu fertigen Phono- und Fernsehgeräten, von Schallplatten- und Filmproduktionen über den Betrieb eines Fernseh- und zweier Hörfunk-Networks bis hin zum Leihwagengeschäft (Hertz-Corporation) reicht[14].

Die beiden anderen Networks weisen ähnliche Verflechtungen auf[15].

Diese Erscheinungen sind gerade bei einem werbefinanzierten Fernsehen besonders groß, da die Preise für die Werbespots sich nach dem sogenannten Tausenderpreis richten. Befinden sich nur wenige Programmanbieter auf dem Markt, so erreichen sie zwangsläufig mehr Zuschauer mit ihrem Programm. Bei einer Vielzahl von Programmanbietern verringert sich die Zahl der Zuschauer eines Programmes wegen der Tendenz der Verdoppelung, wodurch die Einnahmen sinken. Da die werbetreibende Wirtschaft ein besonders großes Interesse daran hat, daß ihr Werbespot ein möglichst großes Publikum erreicht, ist ihr ein Markt mit wenigen Programmanbietern besonders lieb. Hier erreicht der Werbespot die meisten Zuschauer.

Damit haben an einer Oligopolisierung des Marktes sowohl die Veranstalter als auch die werbetreibende Wirtschaft ein besonders großes Interesse. Gerade diese Interessengemeinschaft führt zu starken Konzentrationsbestrebungen auf diesem Sektor.

b) Konsequenzen für die Bundesrepublik

Dies würde dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Freiheit des Rundfunks zu gewährleisten, nicht gerecht werden, wenn nur staatliche Eingriffe ausgeschlossen würden, und der Rundfunk im übrigen dem freien Spiel der Kräfte überlassen würde[16], zumal Konzentrationen von Meinungsmacht die Gefahr des Mißbrauches zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung berge[17].

Daraus folgt, daß Vorkehrungen getroffen werden müssen, die einer Oligopolisierung der öffentlichen Meinung durch einige Veranstaltergruppen vorbeugen[18].

Ergebnis: Art. 5 I GG verlangt für den werbefinanzierten Rundfunk ein Gesetz gegen Konzentrationsbestrebungen.

3. Dies wurde im Landesmediengesetz von Baden-Württemberg berücksichtigt[19)]

Um der Gefahr der Blockierung des offenen Meinungsbildungsprozesses in einem solchen System entgegenzuwirken, hat der baden-württembergische Landesgesetzgeber in §§ 17 I und II, 19 I Nr.7 und 23 II Vorschriften erlassen, die der Gefahr von Konzentrationsbestrebungen entgegenwirken sollen[20)].

So sieht § 17 I den Ausschluß mehrfacher Programmträgerschaft vor und durch § 17 II sollen entsprechend den Bestimmungen im Aktienrecht Monopolverflechtungen verhindert werden. In diesen Fällen ist die Zulassung gemäß § 19 I Nr.7 ausgeschlossen, bzw. gemäß § 23 II zu widerrufen.

Bedenken gegen die Wirksamkeit einer solchen Kontrolle ergeben sich aus folgendem: Der Ausschluß der mehrfachen Programmträgerschaft gilt nur für ein Verbreitungsgebiet, wobei Verbreitungsgebiet nach § 16 I Buchst. b das Land oder ein Teil des Landes, ein Kabelnetz oder ein Teil davon sein kann. Die Tätigkeit in dem einen Verbreitungsgebiet schließt damit die in einem anderen nicht aus. Dies wird durch § 19 I Nr.7 deutlich, wenn dort von der Beschränkung "für dasselbe Verbreitungsgebiet" die Rede ist. In demselben Verbreitungsgebiet wird der gleiche Veranstalter ohnehin nicht danach streben, sich selbst Konkurrenz zu machen. Da der flächendeckende Kapazitätsausbau nach § 3 des Entwurfes ins Auge gefaßt ist, werden solche Veranstalter Konzessionen beantragen, die auf lange Sicht ein flächendeckendes Programm senden wollen. Wenn dies der Fall ist, können sich, bedingt durch große Kapitalmacht, mächtige Rundfunkunternehmen bilden und so finanziell Schwächere aus dem Markt drängen. Dadurch kann es, wie es auf dem Pressesektor der Fall ist, zu Fusionen, das heißt zu intramediären Konzentrationen kommen.

4. Zusätzliche Möglichkeiten einer Konzentrationseindämmung nach dem GWB

Daher wird erwogen, ob die durch die GWB-Novelle vom 28.6.1976 eingeführte pressespezifische Fusionskontrolle auf den privaten Rundfunk zu übertragen ist[21)].

Durch die Kartellgesetznovelle wurde der Konzentrationsbewegung in der Presse entgegengewirkt[22)].

Die Erfahrungen seit Inkrafttreten des dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bestätigen die Notwendigkeit der mit diesem Gesetz vorgenommenen Erweiterung der Kontrollpflicht von Pressezusammenschlüssen. Von den vom Bundeskartellamt erfassten 71 Pressezusammenschlüssen seit Inkrafttreten der Vorschrift wären nach den allgemeinen Vorschriften nur 26 Prozent kontrollpflichtig gewesen. In 74 Prozent der Fälle wäre von vornherein die Überprüfung ohne Rücksicht auf die Bedeutung der beteiligten Unternehmen und der Auswirkungen im Pressebereich ausgeschlossen gewesen.

Abgesehen von den quantitativen Effekten hat die erweiterte Kontrollmöglichkeit der Pressefusion Unternehmen von wettbewerbsrechtlich problematischen Zusammenschlußprojekten Abstand nehmen lassen, weil sie eine negative Entscheidung im Kontrollverfahren für möglich hielten.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist die Bundesregierung der Auffassung, daß sich die Pressefusionskontrolle bewährt hat, und die neu eingeführten Regelungen ausreichen und insoweit das Wettbewerbsrecht und die Zielsetzungen der Medienpolitik sinnvoll ergänzen können[23)].

Daher kann davon ausgegangen werden, daß auch im Rundfunkbereich Regelungen denkbar sind, die Konzentrationsbestrebungen in diesem Bereich wirksam eindämmen können.

Solche Regelungen wären allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 5 II GG, da sie keine Sondergesetze darstellen, sondern freiheitssichernden Charakter besitzen[24]. Ebenso wie im Pressebereich würde eine so gehandhabte Konzentrationsbekämpfung nicht dem Gebot der Staatsfreiheit widersprechen.

Ergebnis: Zur Eindämmung der aufgezeigten Gefahren sind gesetzliche Regelungen erforderlich, die auch geeignet sind, den Konzentrationsbestrebungen effizient entgegenzuwirken.

V. AUSWIRKUNGEN EINES WERBEFINANZIERTEN RUNDFUNKS AUF DIE PRESSE

1. Wirtschaftliche Auswirkungen

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) fürchtet bei einem werbefinanzierten Rundfunk erhebliche Einbußen im Anzeigengeschäft und damit negative Auswirkungen auf die Vielfalt im deutschen Pressewesen[1].

Die wirtschaftliche Grundlage der deutschen Zeitungen beruht auf zwei Einnahmequellen.

- Auf der Abonnementbereitschaft, bzw. bei Straßenverkaufszeitungen auf der täglichen Kaufbereitschaft der Leser und
- der Insertionsbereitschaft der werbetreibenden Wirtschaft.

Durch die Einführung privaten werbefinanzierten Rundfunks glaubt die Pressewirtschaft, vor allem Einbußen im Werbegeschäft hinnehmen zu müssen, da die werbetreibende Wirtschaft verstärkt zum Rundfunk abwandern wird.

Diese Tendenz wurde, so der BDZV, dadurch bestätigt, daß das überregionale Anzeigengeschäft seit vielen Jahren im Zuge der Expansion der Werbung in Hörfunk und Fernsehen der öffentlich-rechtlichen Anstalten zurückgegangen ist. Es sank von 12 Prozent Anteil am gesamten Anzeigengeschäft im Jahre 1970 auf etwa 5 Prozent im Jahre 1981[2].

Mehr als zwei Drittel aller Einnahmen der Abonnementszeitungen erbrachte 1980 die Werbung (67,3 Prozent). Die Vertriebserlöse machten 30,7 Prozent aus. Würde ein Monatsabonnement zum reinen Herstellungspreis verkauft, müßte der Verlag mindestens 40.- DM verlangen. Daß es tatsächlich

1980 im Durchschnitt bei nur 15.- DM lag, ist den Erlösen aus Werbung zu verdanken.

Wenn nun das Werbeaufkommen sinkt, steigt der Preis für die Zeitung, so daß die Zahl der Käufer sinkt. Damit muß die Auflagenhöhe gesenkt werden, das Interesse der noch verbliebenen Werbekunden nimmt ab, die Einschränkung der publizistischen Leistungsfähigkeit ist die Folge, im schlimmsten Fall der wirtschaftliche Zusammenbruch.

2. Zweifel an einem Verdrängungswettbewerb

In diesen offiziellen Stellungnahmen des BDZV kommt die Besorgnis der Wettbewerbsverzerrung zwischen Rundfunk und Presse zu Lasten der Presse zum Ausdruck.

Zweifel an der Richtigkeit dieser Feststellungen wurden schon 1967 durch die Michel-Kommission[3] angemeldet, als sie zu der Feststellung gelangte, daß zwischen Presse und Rundfunk auf dem Werbemarkt nur sehr lockere und differenzierte Wettbewerbsbeziehungen bestehen und wirtschaftliche Probleme der Presse durch die Entwicklung der Werbung im Rundfunk nicht erklärbar sind[4]. Dies liegt unter anderem an den unterschiedlichen Wirkungsweisen des Rundfunks und der Presse. Die Fernsehwerbung überwiegt bei Erzeugnissen, für die eine farbige Werbung bevorzugt wird und wo Demonstrationen und Bewegung für eine erfolgreiche Werbung notwendig sind. Diesen Produkten stehen wiederum solche gegenüber, für die eine schriftliche Erläuterung des Produktes notwendig ist, so daß die Anzeige als Werbemittel überwiegt[5].

Auch aus der unterschiedlichen Art der Nutzung elektronischer und gedruckter Medien ist eine Verdrängung von Zeitungsverlagen durch private Rundfunkveranstalter nicht zu er-

warten[6)].

Abgesehen von den Unterschieden in der Verbreitungstechnik sind in diesem Zusammenhang vor allem die Unterschiede in der Informationsaufnahme interessant. Aus der Perspektive der Informationsaufnahme gibt es zwischen Rundfunk und Presse einen grundsätzlichen, allgemein auf den Rundfunk bezogenen Unterschied: die Bindung des Zuhörers oder Zuschauers an die Zeitstruktur des empfangenen Programms und speziell auf das Fernsehen bezogen, die stärkere Intensität des optischen Eindrucks und der Kombination von Bild und Ton[7)].

Der Leser einer Zeitung oder sonst eines Druckwerkes kann sich einen kursorischen Überblick verschaffen, kann auswählen, Teile oder das Ganze wiederholt lesen, dabei innehalten, um über das Gelesene nachzudenken oder um andere Fundstellen heranzuziehen und zu vergleichen[8)].

Dem Rundfunkhörer und Fernsehzuschauer wird das Aufnahmetempo vorgegeben. Vollständig kann er zur selben Zeit nur ein Programm sinnvoll aufnehmen. Je stärker der Zuschauer oder Zuhörer an einer bestimmten Sendung etwa ihrer Aktualität wegen interessiert ist, desto mehr wächst seine Abhängigkeit von der Programmgestaltung durch das Medium. Er muß dabeibleiben, selbst wenn ihn das ein oder andere nicht interessiert, während bei Tageszeitungen das Interessante vom Uninteressanten vorab aussortiert werden kann.

Zurecht wird daher die vollkommene Freiheit der Auswahl, die der Zeitungsleser gegenüber dem Rundfunkteilnehmer hat, als "Schlüsselbefund" bezeichnet, der die beiden Medien grundsätzlich unterscheidet[9)].

Aus dieser unterschiedlichen Informationsaufnahme hat die

Zeitung ihren Platz im Gesamtgefüge der Massenmedien und kann nicht durch Rundfunk ersetzt werden.

Dies hat natürlich auch Konsequenzen für die Aufnahme von Werbung durch den Rezipienten.

Bei der Werbung in Presseerzeugnissen kann sich der Leser mit der Information einer Anzeige auseinandersetzen, während der Werbespot im Fernsehen nur flüchtig wahrgenommen werden kann. Eine intensive Beschäftigung mit der Information, die ein Werbespot im Fernsehen vermittelt, ist in der Regel nicht möglich. Dies ist mit ein Grund dafür, daß sich die Werbung in Fernsehen und Presse unterscheiden.

Sicherlich wird privater Rundfunk, auch wenn er landesweit ausgestrahlt wird, verstärkt auf regionale und lokale Ereignisse eingehen, wodurch der Rundfunk auch für die Werbetreibenden interessant wird, die bisher im wesentlichen auf die Tageszeitungen angewiesen waren.

3. Wettbewerb nur im lokalen und regionalen Bereich

In Bezug auf regionale und lokale Werbeeinnahmen stehen Rundfunksender und Zeitungen in direkter Konkurrenz zueinander[10)].

Die Erfahrungen in den USA zeigen, daß der Anteil der lokalen Werbung an der gesamten Fernsehwerbung in den letzten Jahren kräftig angestiegen ist. Am lokalen "Retail-Dollar" partizipierten 1979 einer Umfrage bei ausgewählten Zeitungen zufolge der Hörfunk und das Fernsehen in einer Höhe zwischen 20 Prozent und knapp 40 Prozent, je nach örtlichen Verhältnissen[11)]. Die mit der Umfrage verbundenen Einzelgespräche mit den zuständigen Fachleuten zeigten, daß gerade diejenigen Anzeigenkunden, die den traditionellen Stamm der Zeitungswerbeeinnahmen bilden, zugleich die größten Werbungstreibenden im lokalen Fernsehen sind.

Lokaler Hörfunk und lokales Fernsehen haben also die wirtschaftliche Basis der Zeitungen erheblich geschmälert. Dies wird durch die nationale Statistik des Durchschnitts aller lokalen Werbeausgaben in den USA bestätigt.

Der Anteil des Radios betrug bereits 1946 11,3 Prozent. Er blieb mit Schwankungen bis 1976 mit 10,7 Prozent fast konstant. In der gleichen Zeit wuchs der Fernsehanteil am "lokalen Werbedollar" von 0 Prozent auf 10,9 Prozent im Durchschnitt der gesamten Nation; um ungefähr den gleichen Satz sank der Zeitungsanteil von 67,5 Prozent auf 56,7 Prozent[12)].

In der Bundesrepublik schöpfen die Regionalzeitungen 75 bis 80 Prozent ihres Anzeigenaufkommens aus diesem (regionalen) Bereich und würden daher bei Zulassung von Lokal- und Regionalwerbung im privaten Rundfunk existenziell in ihrer Substanz tangiert[13)].

Wäre diese Aussage tatsächlich richtig, dann stellte sich die Frage, ob diese negativen Auswirkungen auf die Presse Werbebegrenzungen im privaten Rundfunk erforderlich machen.

a) Die Pressefreiheit als Grenze der Werbesendungen im privaten Rundfunk

Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 I,2 GG verkörpert zunächst ein individuelles Freiheitsrecht im Sinne des status negativus[14)], das heißt ein subjektives Recht des konkreten Grundrechtsträgers auf Abwehr staatlicher Eingriffe, hoheitlichen Zwangs und staatlicher Meinungsmanipulation. Dies ist unbestritten[15)].

Das Grundrecht der Pressefreiheit steht in engem Zusammenhang mit den anderen Kommunikationsgrundrechten aus Art. 5 I GG, das heißt mit Meinungs-, Informations-, Rundfunk- und Filmfreiheit. Freie Information, freie Meinungs-

bildung und freie Meinungsäußerung bilden die zentralen Schutzgüter und grundrechtsgestaltenden Funktionen des Art. 5 I GG insgesamt; Art. 5 I GG sichert und gewährleistet die freiheitliche Meinungskommunikation.

b) Institutionelle Sicherung der Presse

Andererseits bildet das Grundrecht der Pressefreiheit nicht nur einen Unterfall der Meinungsäußerung; die Pressefreiheit gewährleistet darüber hinaus die institutionelle Eigenständigkeit der Presse[16]. Wenn das Grundrecht der freien Meinungsäußerung für die freiheitliche Demokratie "schlechthin konstituierend" ist, dann muß das ebenso für das Grundrecht der Pressefreiheit gelten, da die Presse zur politischen Meinungsbildung entscheidend beiträgt[17]. "Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung ... . In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertetern in Parlament und Regierung"[18].

Aus dieser Funktion heraus wird Art. 5 I GG nicht nur subjektivrechtlich gewährleistet, sondern besitzt auch eine objektivrechtliche Komponente. Sie garantiert das Institut der freien Presse[19]. Diese Einrichtungsgarantie wird heute vor allem deshalb angenommen, weil nach allgemeiner Auffassung die Presse eine öffentliche Aufgabe erfüllt[20].

aa) Die öffentliche Aufgabe der Presse

Was unter dem Begriff der öffentlichen Aufgabe zu verstehen

ist, ist höchst umstritten.

Ein kaum mehr überschaubares Schrifttum, vor allem seit Anfang der 60er Jahre, hat sich in der Bundesrepublik mit diesem Thema unter den verschiedensten Gesichtspunkten und in den unterschiedlichsten Zusammenhängen befaßt[21].

Ricker[22] hat die in diesem Bereich bestehende Meinungsvielfalt über den Begriff der öffentlichen Aufgabe in übersichtlicher Weise zu drei unterschiedlichen Grundauffassungen gebündelt.

- Öffentliche Aufgabe als Merkmal einer Staatsbezogenheit der Presse[23],
- öffentliche Aufgabe als Mittel einer wertbezogenen Interpretation der Pressefreiheit im Sinne des Ausschlusses der Unterhaltung und einer vermehrten Bildungspflicht[24] und schließlich
- öffentliche Aufgabe der Presse als Erfüllung ihrer Funktion im Interesse einer für den demokratischen Staat notwendigen Publizitätsentfaltung[25].

Die beiden erstgenannten Auffassungen sind nicht haltbar, da dem Staat nicht das Monopol als alleinigem Hüter des Gemeinwohls zusteht.

Die Presse wird durch die Erfüllung ihrer Aufgabe gerade zu einem Korrektiv staatlicher Herrschaft und dient dadurch dem öffentlichen Interesse. Die öffentliche Aufgabe der Presse kann daher gerade nicht von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden[26].

Eine wertbezogene Auslegung des Art. 5 I GG ist ebensowenig möglich, weil eine Differenzierung zwischen wertlosen und wertvollen Meinungen nicht möglich ist. Die

Pressefreiheit ist nicht nur auf die"seriöse"Presse beschränkt[27].

Der letztgenannten Auffassung ist der Vorzug einzuräumen.

Denn hier wird eine verfassungsgerechte Interpretation des Art. 5 I GG vorgenommen, da der Versuch vereitelt wird, mit Hilfe einer wertbezogenen Umschreibung der öffentlichen Aufgabe einem Teil der Presse den grundrechtlichen Schutz der Pressefreiheit zu entziehen. Es wird vielmehr versucht, den Begriff der öffentlichen Aufgabe von ihrer wesentlichen Funktion im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat her zu bestimmen und zugleich damit ihren Stellenwert für die Publizitätsentfaltung in dieser Demokratie deutlich zu machen.

Dabei wird der Gehalt des Begriffes vom Publizitätseffekt der Presse aus bestimmt, wobei nach Schneider[28] als wesentliche Ausformungen zu erkennen seien,

- die Konstituierung eines öffentlichen Meinungsmarktes, der Kommunikation schafft und ein "pluralistisches Zeitgepräch der Gesellschaft" ermöglicht sowie
- die Bildung eines politischen Forums innerhalb dessen die politischen Auffassungen vorgeformt, und die Kommunikation zwischen den Repräsentanten der Bevölkerung gewährleistet wird.

Danach wird der Schwerpunkt auf die öffentliche Kritik und Kontrolle gelegt.

Von einer so verstandenen öffentlichen Aufgabe geht auch das Bundesverfassungsgericht aus: "Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfene Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich"[29].

bb) Was ergibt sich daraus für den Bestand der Presse ?

Aufgrund der großen Bedeutung einer freien Presse für das Funktionieren der Demokratie und zum Schutz des Instituts der freien Presse muß die Unabhängigkeit von Presseorganen gegenüber Eingriffen wirtschaftlicher Machtgruppen mit unangemessenen Mitteln auf die Gestaltung und Verbreitung von Presseerzeugnissen gesichert werden[30]. Daraus folgt der Schutz der Presse als Institution in ihrem Bestand und ihrer Funktion[31]. Art. 5 I,2 GG soll nicht nur die Übermittlung von Meinungen und Nachrichten grundrechtlich schützen, sondern auch den bestehenden Sachverhalt der Presse. Damit wird aber zugleich der soziologisch-tatsächliche Sachverhalt des Pressewesens von Art. 5 I,2 GG mitumfaßt[32].

Wesentliches Strukturelement der Institution freier Presse ist damit das Vorhandensein einer Vielzahl selbständiger und miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse[33].

Die Notwendigkeit einer Pressevielfalt läßt sich aus der demokratischen und soziologischen[34] Funktion der Presse begründen, bei der es zum einen um die Möglichkeit der Ausbalancierung von politischen Strömungen geht, und zum anderen darum, daß die einzelnen Stufenbereiche des demokratischen Prozesses eine publizistische Darstellung finden und nicht zuletzt auch einer Kontrolle unterzogen werden können[35].

Dies bedeutet aber nicht die Gewährleistung des status quo der zur Zeit existierenden Zeitungen.

Damit ist vielmehr nur festgestellt, daß eine Vielfalt von konkurrierenden Presseerzeugnissen zum Garantiebereich der Einrichtungsgewährleistung der freien Presse gehören[36].

Im Begriff der Vielfalt liegt demnach eine große Elastizität.

Das Institut "freie Presse" ist demnach nur gefährdet, wenn ein erheblicher Rückgang der Zeitungsverlage infolge von Werbesendungen privater Veranstalter unausweichlich wäre. Es müßten bedeutsame Branchen und Arten von Zeitungen verschwinden, damit ein Verstoß festgestellt werden könnte. Nie dürfte dies geschehen, ohne daß der Blick dabei auf die (Weiter-) Existenz der Presse als Ganzes gelenkt würde. Auch das Verschwinden ganzer Zweige des Pressewesens würde also dessen "Vielfalt" erst dann beeinträchtigen, wenn es dadurch nicht nur quantitativ eingeengt, sondern zugleich qualitativ, d.h. in ihrem Informationsangebot, verändert würde. Auswirkungen auf die Presse als Ganzes liegen aber nicht schon dann vor, wenn in einem Teilbereich die Konkurrenz zugunsten des privaten Rundfunks umschlägt. Vielmehr muß eine Beeinträchtigung der Vielfalt auf dem Gesamtbereich des Pressewesens gerade dadurch bewirkt werden. Selbst wenn also infolge des Wettbewerbs andere Zeitungen ihr Erscheinen einstellen müßten, so wäre die Vielfalt der Presse und insoweit die Einrichtungsgarantie einer freien Presse dadurch nicht bedroht[37)]. Konkurrenzvielfalt setzt sogar die Möglichkeit des Aufstiegs und Untergangs einzelner Presseunternehmen voraus[38)].

cc) Was ergibt sich aus der öffentlichen Aufgabe der Presse für die im Pressewesen Tätigen ?

Nicht nur die Einrichtungsgarantie einer freien Presse, sondern vor allem die subjektiv-öffentlichen Rechte der in der Presse tätigen (Verleger, Journalisten u.s.w.) könnten durch werbefinanzierten Rundfunk verletzt werden.

Das subjektiv-öffentliche Grundrecht der Pressefreiheit

gewährt die Freiheit, sich vom Staat ungehindert in der Presse zu äußern, sowie Presseerzeugnisse zu verlegen und zu verbreiten. Eine Behinderung solcher Betätigungen durch Werberundfunk könnte darin liegen, daß private Rundfunkveranstalter in einer Weise Werbung betreiben, die das Annoncengeschäft eines Verlegers schwer trifft und dessen Betrieb dadurch unrentabel wird.

Jedoch wären auch hier die subjektiven Rechte des Verlegers erst dann tangiert, wenn eine gleichartige Tätigkeit des Zeitungsverlegers überhaupt nicht mehr möglich sein sollte. Dies wird aber in aller Regel erst dann der Fall sein, wenn auch die Presse als ganze oder doch wesentliche Branche dieser Institution "freie Presse" infolge des Werbefernsehens vom Markt verdrängt würden[39]. Damit erweist sich der Schutzumfang des Grundrechts der Pressefreiheit als identisch mit dem Schutzumfang der Einrichtungsgewährleistung der "freien Presse"[40].

dd) Konsequenzen dieser Auswirkungen

Wenn allerdings eine Situation eintreten sollte, die die Presse tatsächlich in ihrer Existenz als Institution gefährdet, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, tätig zu werden. Eine solche Entwicklung ist jedoch nicht zu erwarten.

Auch Berechnungen des BDZV zufolge ist zwar ein Gesamtumsatzrückgang der lokalen Tageszeitungen von etwa 18 Prozent zu erwarten, wenn auch im lokalen Bereich Werbung im Rundfunk erlaubt ist[41]. Selbst diese Umsatzrückgänge verpflichten den Gesetzgeber nicht, Werbung im privaten Rundfunk zu verbieten, um den wirtschaftlichen status quo der Presse zu garantieren.

Zudem sind die unterschiedlichen Wirkungsweisen von Presse und Rundfunk zu berücksichtigen.

Es steht nämlich nicht fest, daß Werbefernsehen und -hörfunk in jedem Fall eine bessere Werbewirkung zukommt als der Zeitung bzw. Zeitschrift (vgl. Michel-Kommission). Im Gegenteil steht zu erwarten, daß die werbetreibende Wirtschaft andere Marketing- und Werbestrategien entwickeln wird, in denen dann auch die Zeitschriften und Zeitungen mit ihren spezifischen Möglichkeiten wieder eine andere Bewertung erfahren. Die objektiven Gegebenheiten weisen den beiden Medien unterschiedliche Wirkungsbereiche und Wirkungsmöglichkeiten zu. Es sind Medien, die sich gegenseitig ergänzen, nicht aber gegenseitig substituieren. Das gilt auch für die Bewertung als Werbeträger[42)].

Sicherlich darf die Existenzgrundlage[43)] und die Funktionsfähigkeit der Presse insgesamt nicht in Frage gestellt werden[44)], doch rechtfertigt dies kein undifferenziertes Verbot der Werbung für privaten Rundfunk[45)].

Dies ist auch nicht aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen, wo das Gericht eine Begünstigung der Presse im Vergleich zur Schallplatte für verfassungsgemäß erklärt: Die Begünstigung der Zeitschriften und Zeitungen entspricht nicht so sehr einem kulturpolitischen als vielmehr einem staatspolitischen Interesse an Information und öffentlicher Meinungsbildung. Von daher rechtfertigt die bekannt schwierige wirtschaftliche Lage vieler Publikationsorgane und das Bestreben, die Vielfalt der Presse zu erhalten, die steuerliche Begünstigung. Die wirtschaftliche Stärke der Schallplattenindustrie, und die steuerliche Belastbarkeit der Schallplatte rechtfertigen die Umsatzbesteuerung

mit dem vollen Satz. Art. 3 I GG fordert nur eine verhältnismäßige Gleichheit der Besteuerung und von daher können je nach Prosperität des Wirtschaftszweiges verschiedene Mehrwertsteuersätze erhoben werden[46].

Hieraus ist aber keine Begünstigung der Zeitungen in der Weise abzuleiten, daß die Presse im Verhältnis zum Rundfunk das alleinige Recht auf Wirtschaftswerbung hat. Denn Rundfunk- und Presseunternehmen sind in ihrer Bedeutung insofern miteinander vergleichbar, als der Rundfunk als Massenkommunikationsmittel in die Nachbarschaft von Presse und Film gehört.

Die Schallplattenindustrie ist jedoch nicht mit Presse und Film vergleichbar. Sie dient nicht wie die Presse in dem Umfang der öffentlichen Meinungsbildung.

Da aber Rundfunk- und Presseunternehmen vergleichbar sind, ist die Werbung in den Privatmedien ebenfalls in Nachbarschaft zur Fernsehwerbung zu sehen.

Wirtschaftliche Unterschiede zwischen Fernseh- und Presseunternehmen sind ebenfalls nicht erkennbar, so daß auch keine Differenzierung vorgenommen werden darf, wie das bei der Schallplattenindustrie im Vergleich zur Presse notwendig gewesen ist, so daß ein Verbot der Fernsehwerbung einen Verstoß gegen Art. 3 GG darstellen würde.

Ergebnis: Daher kann zur Zeit festgestellt werden, daß die Pressefreiheit keine verfassungsrechtliche Grenze für Rundfunkwerbung darstellt.

4. Beteiligung der Zeitungsverleger am Rundfunk

Der Vollständigkeit halber seien hier nur kurz die Probleme angerissen, die sich aus einer solchen Beteiligung ergeben können.

a) Vorteile einer Beteiligung

Einerseits bietet die Beteiligung von Zeitungsverlagen an Unternehmen des privaten Rundfunks durchaus Vorteile. Sie kann für die Presse einen Ausgleich der Einbußen schaffen, die ihr durch die Konkurrenz von Rundfunkunternehmen auf dem Anzeigenmarkt möglicherweise erwachsen[47]. Zugleich ist zu erwarten, daß die Beteiligung der Presse die Erschließung von kommerziellem Rundfunk beschleunigen wird[48]. Unter diesem Aspekt der Entwicklungsförderung haben sowohl die Vereinigten Staaten als auch Großbritannien der Presse den Zugang zum Rundfunk eröffnet[49].

b) Nachteile einer Beteiligung

Auf der anderen Seite sind aber auch Nachteile und Gefahren der Medienverflechtung in Betracht zu ziehen.

Durch die Verknüpfung von Vertriebs- und Anzeigenmärkten ist die Presse besonders intensiven Konzentrationsimpulsen ausgesetzt. Sie würden durch die Querverbindungen mit privatem Rundfunk erheblich verstärkt. Vor allem auf dem Anzeigenmarkt würden marktbeherrschende Positionen verfestigt oder neu geschaffen, die die ohnehin schwachen Marktzutrittschancen zusätzlich verschlechtern. Die Bedeutung dieses Aspektes liegt auf der Hand: Ein privatwirtschaftliches System, das neue Bewerber nicht mehr zuläßt, führt zur Oligopolisierung und verhindert einen von der Verfassung geforderten Pluralismus.

Nicht weniger bedenklich sind die unmittelbaren publizistischen Auswirkungen.

Vor allem in den USA wurde die Erfahrung gemacht, daß der unternehmerische Verbund von Rundfunk und Presse zur

Homogenisierung der redaktionellen Angebote führt: Gegenseitige Kritik findet nicht mehr statt und zum Zwecke der Kostenersparnis wird die Herstellung des Funkprogramms der Zeitungsredaktion als Nebenaufgabe übertragen[50]. Diese Folgen drohen auch dort, wo sich nicht nur einzelne Presseunternehmen, sondern Zusammenschlüsse von Verlegern am privaten Rundfunk beteiligen; hier ist zu fürchten, daß das Gebot der gegenseitigen Schonung auch im Verhältnis der am Gemeinschaftsunternehmen beteiligten Zeitungs- und Zeitschriftenverlage um sich greift[51].

Um diese möglichen negativen Auswirkungen zu verhindern, wird teilweise ein Verbot der Beteiligung von Verlegern am privaten Rundfunk gefordert.

c) "Publizistische Gewaltenteilung" als Argument für ein solches Verbot

Aus dem Demokratieprinzip wird von einer Reihe von Autoren unter dem Stichwort "Publizistische Gewaltenteilung" das verfassungsrechtliche Gebot deduziert, Presseunternehmen auf der einen Seite und Rundfunkunternehmen auf der anderen Seite getrennt zu halten[52], um wenigstens zwischen diesen beiden großen Massenkommunikationsmitteln einen publizistischen Wettbewerb im Sinne des erwünschten Meinungskampfes und einer wechselseitigen, publizistischen Kontrolle aufrechtzuerhalten und eine für die demokratische Ordnung als unerträglich erachtete publizistische Gewaltenkonfusion[53] und Meinungsmonopolisierung zu verhindern.

Eine weitere Wurzel soll die "publizistische Gewaltenteilung" in Art. 5 I GG finden, der mit der Gewährleistung freier Kommunikation für "Jeden" auch im Rundfunkbereich die Entscheidung gegen allzu mächtige Kommunikationsunternehmer enthält. Die Macht der Masseninformation kann wirksam durch

Machtteilung, das heißt durch Vermeidung von Monopolstrukturen in Grenzen gehalten werden. Die Gefahr des Machtmißbrauches wird umso größer, je weniger publizistisch äquivalente Konkurrenten vorhanden sind, die dem Rezipienten ein eigenes Informationsbild vermitteln können[54].

Daraus kann aber kein verfassungsrechtliches Gebot deduziert werden, daß Presseunternehmen auf der einen Seite und Rundfunkunternehmen auf der anderen Seite getrennt zu halten sind und daß dem Gebot der "publizistischen Gewaltenteilung" ein Verbot der publizistischen "Gewaltenkonfusion" korrespondiert[55].

Zwar kann aus dem Demokratiegebot ein Minimum an publizistischer Pluralität entnommen werden, doch kann das nicht bedeuten, den Verlegern den Zugang zum Rundfunk zu verwehren und aus der "publizistischen Gewaltenteilung" ein Verfassungsgebot herzuleiten. Denn das würde heißen, den Verlegern aus Pluralitätsgesichtspunkten Art. 5 I GG zu entziehen. Eine Folge, die einen unverhältnismäßigen und damit unzulässigen Eingriff in Art. 5 I GG darstellen würde.

d) Die Beteiligung von Verlegern ist kein Verfassungsproblem, sondern ein Problem des einfachen Rechts

Eine Beteiligung der Verleger am Rundfunk kann unter dem Aspekt des wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerbs eingeschränkt werden[56]. Es ist sogar die Pflicht des Gesetzgebers, der Entwicklung von Meinungsmonopolen entgegenzuwirken, und dort, wo sie entstehen, für Abhilfe bzw. für ausgleichende und entzerrende Gegengewichte zu sorgen. In diesem Sinne kann auch der Versuch einer publizistischen Gewaltenteilung sinnvoll und erforderlich sein, nicht als Folge eines Satzes mit Verfassungsqualität, wohl aber als legitime medienpolitische Zielvorgabe des Gesetzgebers im Rahmen einer freien publizistischen Kommunikations-

struktur, um die funktionale Interdependenz zwischen Rundfunk und Presse zu berücksichtigen, das heißt die Vorteile beider großen Medien zu nutzen und um für eine sensible Balance zwischen den Massenkommunikationsmitteln zu sorgen[57].

Die Notwendigkeit des Offenhaltens der verschiedenen Medien für intermediäre Kritik, die für die gegenseitige Kontrolle der Medien in der Öffentlichkeit unerläßlich ist, läßt weitergehende gesetzliche Einschränkungen zu, als sie unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Wettbewerbs zulässig sind[58]. So sind konglomerate Medienunternehmen durch Gesetz zu verhindern. Hierbei handelt es sich um Verlage, die auf einer Vielfalt von Märkten tätig sind und auf einem Teil dieser Märkte über beherrschende Stellungen und über erhebliche Finanzkraft verfügen. Soweit Großverlage in dieser Form bereits an der Produktion von Programmen beteiligt sind und soweit durch die Beteiligung an Rundfunkunternehmen eine vertikale Integration zwischen Programmherstellern und Rundfunkunternehmen entstehen würde, sollte die Zulassung ausgeschlossen sein. Der gleiche Grundsatz sollte gelten, soweit in einem wirtschaftlich und publizistisch wichtigen Bereich mehrere marktbeherrschende Stellungen bestehen, die mit Hilfe der neuen Medien verstärkt würden[59].

aa) Die Regelungen des hessischen Entwurfes für ein Landesmediengesetz (EheLaMeG)

Der Entwurf der Medienkommission der hessischen CDU für ein Landesmediengesetz sieht solche gesetzliche Regelungen in §§ 31 und 32 vor. Danach ist die Zulassung als Rundfunkveranstalter gemäß § 32 I Nr.1 EheLaMeG dann zu verweigern, wenn der Antragsteller in demselben Gebiet, für das er die Zulassung beantragt, Herausgeber von periodisch erscheinenden Druckwerken ist und eine Alleinstellung

besitzt oder an solchen Druckwerken verantwortlich mitwirkt (§ 32 I Nr.2 EheLaMeG)

Gemäß § 32 II ist die Zulassung auch zu versagen, wenn der Antragsteller ein von zwei oder mehreren Verlegern oder mittelbaren Verlagsunternehmen gebildetes Gemeinschaftsunternehmen darstellt und dabei ein beteiligtes Verlagsunternehmen ein Druckwerk mit Alleinstellung in dem beantragten Verbreitungsgebiet verlegt oder im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens entsprechend § 15 des Aktiengesetzes steht.

§ 32 III verbietet die Beteiligung von solchen Personen an der Programmgestaltung im Rundfunk, wenn diese zu mehr als der Hälfte in Zeitungsverlagen tätig sind.

bb) Heranziehung des GWB

Zusätzlich könnten die Vorschriften des GWB über die Zusammenschlußkontrolle in Fortentwicklung des geltenden Rechts auf intermediale Zusammenschlüsse in Anwendung kommen.

Wird ein Rundfunkunternehmen von einem Verlag übernommen oder erfolgt eine Beteiligung daran, so kann auf die Normen und Maßstäbe des GWB zurückgegriffen werden. Das gilt auch, wenn mehrere Verlagshäuser zu diesem Zweck ein Gemeinschaftsunternehmen gründen (§§ 22 bis 24a GWB).

Will ein Verlag aber selbständig ein Programm ausstrahlen, so wird dieser Fall nicht vom GWB erfaßt. Es handelt sich hier um internes Wachstum und nicht um einen Unternehmenszusammenschluß. Es könnte daher notwendig sein, daß der Erwerb einer Sendelizenz als Zusammenschlußtatbestand im Rahmen der Fusionskontrolle zu behandeln ist, was über eine gesetzliche Fiktion oder über eine Änderung des GWB möglich wäre[60].

Dies ist deswegen denkbar, da der Bund gemäß Art. 74 Nr.16 GG die Befugnis hat, Regelungen zur Erhaltung des Wettbewerbs und zur Eindämmung wirtschaftlicher Macht zu treffen. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Rundfunkwesens steht dem nicht entgegen, da die Regelung des unternehmerischen Wettbewerbs der Verleger im Verhältnis zum Rundfunk der Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht dient und damit zur konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes gehört[61].

e) Kein Verbot grundsätzlicher Beteiligung von Verlegern

Aus dieser kurzen Beschreibung der gesetzlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung intermediärer Verflechtungen folgt, daß der sogenannten publizistischen Gewaltenteilung kein Verfassungsrang beigemessen werden kann, da die gesetzgeberischen Möglichkeiten ein milderes Mittel zur Konzentrationsbekämpfung darstellen.

Diesen Feststellungen widerspricht auch nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[62]. Wiewohl sich das Urteil einer abschließenden Erörterung der Voraussetzungen privaten Rundfunks enthält, so kann es doch nicht im Sinne eines Presseausschlusses gedeutet werden. Zumal es der saarländische Ausgangsfall nahegelegt hätte, wenn das Gericht einer derartigen These zuneigte, zumindest bei den Ausführungen über den Zugang[63] eine entsprechende Einschränkung zu machen. Dort ist aber ausdrücklich von "allen auftretenden Bewerbern" die Rede[64].

Damit ist zugleich klargestellt, daß die Verleger kein Vorrecht gegenüber anderen Bewerbern auf Zugang zum Rundfunk haben, wie dies vor allem vom BDZV vertreten wird.

Ergebnis: Eine Beteiligung von Verlegerseite am Rundfunk ist verfassungsgemäß[65].

VI. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKANSTALTEN

1. Negative Auswirkungen

Als negative Auswirkungen eines werbefinanzierten Rundfunks auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten werden im wesentlichen folgende Punkte genannt[1]:

- Die Programmqualität der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müsse sich auf das niedrige Niveau mit dem privaten Angebot einpendeln oder würde zu einem Lückenbüßer für nichterfüllte Aufgaben des privaten Systems ohne Hörer und Zuschauer.
- Die Werbung im privaten System wirke sich negativ auf die Werbeeinnahmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten aus, auf die sie angewiesen sind.
- Es drohe eine massive Abwerbung qualifizierter Mitarbeiter durch private Rundfunkveranstalter.
- Die öffentlich-rechtlichen Anstalten würden zu Ausbildern von Nachwuchs für das private System.

2. Keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen

Diese Befürchtungen mögen zurecht bestehen, haben aber keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen in Bezug auf die Zulassung werbefinanzierten privaten Rundfunks.

Art. 5 I GG beinhaltet keine verfassungsrechtliche Status-quo-Garantie der überkommenen öffentlich-rechtlichen Anstaltsstruktur und schon gar keine Bestandsgarantie zugunsten des numerus clausus der öffentlich-rechtlichen Anstalten[2].

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich erklärt,

daß aus Art. 5 I GG "keinesfalls" die Notwendigkeit folge, ein solches Monopol für eine "Institution im Lande", also für eine Landesrundfunkanstalt des öffentlichen Rechts zu begründen[3].

Die Monopolisierung des Rundfunkveranstaltungsrechts bei öffentlich-rechtlichen Trägern ist nicht verfassungsgeboten, sondern nur verfassungstoleriert[4].

Aus Art. 5 I GG kann auch kein finanzieller Bestandsschutz für die öffentlich-rechtlichen Anstalten abgeleitet werden, wie dies Stern-Bethge mit folgender Begründung behaupten[5]: Wirtschaftswerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist in beschränktem Umfang zulässig und nimmt insoweit auch am Bestandsschutz des Art. 5 I,2 GG mit der Maßgabe teil, daß ein Entzug durch private werbefinanzierte Rundfunkveranstalter dann gegen Art. 5 I,2 GG verstößt, wenn er nicht durch gleichzeitige Zuweisung anderer Finanzquellen kompensiert wird.

Diese Argumentation ist nicht haltbar, da Art. 5 I GG keinen Konkurrenzschutz zugunsten der öffentlich-rechtlichen Anstalten postuliert.

Die Rundfunkgarantie des Art. 5 I,2 GG kann die Rundfunkanstalten nicht davor bewahren, ihre Rolle neu zu bestimmen. Denn diese Garantie bedeutet keinen Besitzstandsschutz für die kommunikative Dominanz und Werbetätigkeit der bestehenden Rundfunkanstalten, sondern nur eine Garantie der freien Berichterstattung durch Rundfunk. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden auch in einer außenpluralen Rundfunkordnung einen wesentlichen Platz einnehmen und insoweit unter dem Schutz der Verfassungsgarantie stehen, den sie unbestritten genießen[6].

Den Rundfunkanstalten wird vor allem die Möglichkeit und die öffentliche Aufgabe bleiben, durch Nachrichtensendungen, politische und kulturelle Beiträge und Unterhaltungssendungen von hohem Niveau ein Kontrastprogramm zu schaffen, um so eine Rundfunkrundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, statt durch das bisher geübte Einschieben anspruchsloser Billigprogramme ein Dauerprogramm anzubieten. Dies kann mit hoher Publikumswirksamkeit verbunden sein, auch wenn die Sendungen zeitlich konzentriert angeboten werden[7)].

Ergebnis: Die möglichen negativen Einflüsse auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten können aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu einem Verbot werbefinanzierten privaten Rundfunks führen.

GESAMTERGEBNIS ZU ART. 5 I GG IN BEZUG AUF WERBUNG:

> Rein werbefinanzierter privater Rundfunk ist mit Art. 5 I,2 GG nicht vereinbar und daher verfassungswidrig.
>
> Es ist weder durch ein Gesetz noch durch eine externe Kontrollbehörde sicherzustellen, daß der Rundfunk nicht einer gesellschaftlichen Gruppe, hier der werbetreibenden Wirtschaft, ausgeliefert wird. Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten eines werbefinanzierten Rundfunks entfalten eine Eigendynamik, die zu einer massiven Beeinflussung der Rundfunkveranstalter und damit des Programms führt. Der Zwang, auf der einen Seite ein großes Publikum zu erreichen, um Gewinne zu erwirtschaften und auf der anderen Seite der Druck, ein werbefreundliches Programm herzustellen, um die Werbebotschaft zu effektuieren, führt zur wirtschaftlichen Notwendigkeit, massenattraktive Programme herzustellen. Diese Programmart ist nicht das Produkt einer freien unter-

nehmerischen Entscheidung, was verfassungsrechtlich unbedenklich wäre, sondern beruht auf dem Einfluß Dritter, nämlich der werbetreibenden Wirtschaft. Dies ist der alleinige Grund, weswegen ein rein werbefinanzierter Rundfunk mit Art. 5 I GG nicht vereinbar ist.

Da Werbung aber dem Schutzbereich von Art. 5 I GG unterfällt, ist sie als Teilfinanzierung mit anderen Finanzierungsarten zulässig.

Alle anderen Argumente, die gegen einen werbefinanzierten Rundfunk vorgebracht werden, führen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu einem Verstoß gegen Art. 5 I GG, da insoweit geeignete gesetzgeberische Möglichkeiten bestehen, diese Einflüsse auf ein verfassungskonformes Niveau zu beschränken.

VII. ERGIBT SICH AUS ART. 12 I GG ETWAS ANDERES ?

Art. 12 I GG stellt eine besondere Ausprägung des umfassenderen, in Art. 2 GG verbürgten Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit dar. Art. 12 GG gewährleistet dem einzelnen das Recht, jede Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als Beruf zu ergreifen, das heißt zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen[1]. Bei Art. 12 GG handelt es sich um ein Grundrecht, das jedem das Recht gibt, jede erlaubte Tätigkeit als Grundlage seiner Lebensführung zu wählen[2].

Daraus ergibt sich, daß Art. 12 I GG jedem das Recht gibt, Rundfunk zu veranstalten und sein Unternehmen so zu finanzieren, wie es ihm beliebt, also auch rein aus Werbeeinnahmen.

Wie gezeigt, verstößt ein rein werbefinanzierter Rundfunk aber gegen Art. 5 I GG.

Diese Ergebnisse stehen in einem krassen Widerspruch zueinander.

1. Ist Art. 12 I GG neben Art. 5 I GG anwendbar ?

Rudolf[3] geht davon aus, daß die Gründe, welche zu einer erlaubten Einschränkung der Grundrechte aus Art. 5 I GG oder aus Art. 12 I GG führen, die jeweils gleichen sind. Demzufolge ist lediglich Art. 5 I GG sedes materiae zur Beurteilung dieser Frage.

Dem kann nicht gefolgt werden, da die verfassungsrechtliche Problematik von Umfang und Grenzen der Veranstaltung von Rundfunk durch private Träger unter grundrechtlichem Aspekt nicht allein eine Angelegenheit der Reichweite, bzw. der Schranke der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 I,2 GG ist.

Vielmehr kommt daneben als Prüfungsmaßstab auch das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG zum Tragen, denn eine medienpolitische Regelung, die sich einschränkend auf die freie berufliche Unternehmertätigkeit auswirkt, muß auch den Anforderungen der Berufsfreiheit genügen[4].

2. Grundrechtskonkurrenzen

Eine allgemeine methodische Auslegung, die den Konflikt mehrerer schrankendivergierender Freiheitsrechte auflöst, steht nicht parat. Es liegt zwar nahe, daß generell stets die Sperrwirkung zugunsten des milderen Eingriffs Platz zu greifen hat[5]. Zwingend ist dies jedoch nicht[6]. Ebenso ist es möglich, daß bei thematischem Zusammentreffen mehrerer Grundrechte in der Person eines Grundrechtssubjekts dasjenige Grundrecht den Vorrang hat, das die Freiheitsbetätigung des einzelnen von verfassungswegen mit dem intensiveren Schrankenvorbehalt versieht.

Auch einer solchen Kollisionslösung kann nicht gefolgt werden. Vielmehr ist eine Harmonisierung vorzunehmen, mit dem Ziel, eine praktische Konkordanz der widerstreitenden Verfassungsbestimmungen herzustellen. Das heißt, es muß nach beiden Seiten hin der schonendste Ausgleich und die Harmonisierung der beiderseitigen Grundrechte erreicht werden[7].

Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit werbefinanzierten Rundfunks anhand von Art. 5 I GG wurde festgestellt, daß rein werbefinanzierter Rundfunk mit Art. 5 I,2 GG nicht vereinbar ist. Würde man nun die rundfunkspezifischen Belange bei der Interpretation des Art. 12 GG völlig außer acht lassen, so liefe man Gefahr, daß die aus Art. 5 I,2 GG gezogenen Konsequenzen durch eine weitherzige Interpretation des Art. 12 GG unterlaufen würden. Art. 12 GG enthält zwar einen Gesetzesvorbehalt, er begründet aber keine unmittelbare Pflicht zur

gesetzlichen Normierung des Rundfunkberufsrechts [8]. Eine die besonderen rundfunkrechtlichen Belange vernachlässigende Interpretation des Art. 12 GG würde zu einem ungeregelten privaten Rundfunk führen, ohne die spezifischen Verfassungsgebote des Art. 5 I,2 GG beachten zu müssen, da die Grundrechtsvorschriften des Grundgesetzes die Vermutung der unmittelbaren Vollziehbarkeit begründen.

Daher muß eine Interpretation des Art. 12 GG in der Form vorgenommen werden, daß nicht Art. 12 GG der Vorrang vor Art. 5 I,2 GG eingeräumt wird, sondern daß die Ausübung des Rechtes aus Art. 12 GG nur im Lichte der spezifischen Belange der Rundfunkfreiheitsverbürgung des Art. 5 I,2 GG gesehen werden kann [9].

Daraus ergibt sich, daß der Gesetzgeber befugt ist, die Rundfunkunternehmerfreiheit einzuschränken. Diese Einschränkungen müssen aber mit den vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 12 GG entwickelten Kriterien vereinbar sein [10].

3. Art. 12 I GG ist tangiert

Wie oben dargelegt, ist ein rein werbefinanzierter Rundfunk mit Art. 5 I,2 GG nicht vereinbar, und im übrigen verlangt Art. 5 I,2 GG gesetzliche Regelungen für die Ausstrahlung von Werbesendungen.

Diese aus Art. 5 I,2 GG folgenden Konsequenzen müssen an den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit im Sinne des Art. 12 I GG gemessen werden.

Diese dargelegten Einschränkungen betreffen die Berufsausübung und nicht die Berufswahl, da der Rundfunkveranstalter

Rundfunkunternehmen gründen und insofern den Beruf eines Rundfunkveranstalters ergreifen kann. Lediglich die Art, wie er seinen Betrieb finanzieren kann, ist gesetzlich zu regeln.

Auf der Stufe der reinen Berufsausübungsregelung muß der Eingriff in das Grundrecht mit sachgerechten und vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls in Einklang stehen. Das vom Gesetzgeber eingesetzte Mittel muß geeignet sein, den erstrebten Zweck für das allgemeine Wohl zu erreichen[11]. Weiterhin muß das Mittel erforderlich sein. Das heißt, der Gesetzgeber muß das Mittel wählen, das das Grundrecht auf Berufsfreiheit am wenigsten beeinträchtigt und für den Bürger zumutbar ist[12].

Insofern bestehen hier keine ernsthaften Schwierigkeiten, als nur die aus Art. 5 I,2 GG zwingenden Grundsätze Inhalt der gesetzlichen Regelungen sind. Denn zur Sicherung der Rundfunkfreiheit ist es notwendig und erforderlich, daß sichergestellt wird, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird. Diese gesetzliche Regelung liegt im Interesse der Allgemeinheit, da damit gewährleistet wird, daß sich die öffentliche Meinungsbildung frei vollziehen kann, was für eine Demokratie schlechthin konstituierend ist [13].

Ergebnis: Aus Art. 12 I GG folgt kein anderes Ergebnis für die Finanzierung als aus Art. 5 I,2 GG.

9. Kapitel

I. FINANZIERUNG DURCH ABONNEMENT ODER EINZELENTGELT (PAY-TV)

1. Technische Möglichkeiten

Bei dieser Finanzierungsart kann der Teilnehmer entweder ganze Programmpakete (Kanalangebot) oder einzelne Sendungen gegen Entgelt (Einzelabruf-Pay-TV) empfangen.

Die Zahlungen erfolgen somit nicht pauschal, im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Gebühr, sondern auf freiwilliger Basis und für ein bestimmtes, auswählbares Programm.

Die technischen Möglichkeiten, diejenigen vom Empfang auszuschließen, die nicht gezahlt haben, sind in einem Kabelsystem besonders leicht zu gewährleisten, aber auch bei kabelungebundenen Sendungen zu bewerkstelligen. So kann die Sendung kodiert ausgestrahlt werden und durch besondere Dekoder wieder sichtbar gemacht werden.

Für die Abrechnung und Einziehung des Entgelts stehen verschiedene Methoden zur Verfügung. So besteht die Möglichkeit, daß Kodekarten im Zeitschriftenhandel vertrieben werden, die dem Käufer den Empfang des kodierten Programms ermöglichen. Ein anderer Weg wäre der, den Abruf zahlungspflichtiger Programme von jedem Kabelteilnehmer elektronisch zu erfassen und die geschuldete Summe dann zusammen mit der Netzgebühr im Auftrage des Programmträgers einziehen zu lassen.

Ohne hier auf besondere technische Details einzugehen, ist Pay-TV durchaus realisierbar[1)].

2. Vorteile einer Finanzierung durch Pay-TV

Es entspricht marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien, daß Rundfunk aus dem Erlös finanziert wird, der sich aus dem Verkauf an die Konsumenten erzielen läßt. Diese Art der Finanzierung steht im Einklang mit dem marktwirtschaftlichen Austauschprinzip von Leistung und Gegenleistung und bewirkt, daß die Anbieter ihr Programm den Wünschen der Konsumenten anpassen müssen. Durch das Pay-TV entscheidet der Nachfragende über das Angebot und bringt dadurch seine Meinungsfreiheit besonders zum Ausdruck. Er kann sein Programm selbst zusammenstellen und das Programm wählen, das ihn am meisten interessiert.

Damit ist gleichzeitig die verfassungsrechtliche Dimension dieser Art der Finanzierung angesprochen.

Angesichts der schlechthin konstituierenden Bedeutung der Rundfunkfreiheit für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung[2] umfaßt er die von der Rechtsordnung zu gewährleistende Funktionsbedingung freiheitlicher Kommunikation und damit die spezifischen Interessen und Bedürfnisse nicht nur der Rundfunkveranstalter, sondern ebenso der die Allgemeinheit repräsentierenden Rezipienten[3]

Damit erweist sich die dem Rundfunkempfänger eröffnete Möglichkeit, über den Empfang einer Sendung zu entscheiden als eine von der Verbürgung des Art. 5 I,2 GG umfaßte Befugnis . In einem über Pay-TV finanzierten Rundfunk wird dem Rezipienten am ehesten die Möglichkeit gegeben, Einfluß auf den publizistischen und wirtschaftlichen Erfolg oder Mißerfolg der miteinander konkurrierenden Rundfunkunternehmer zu nehmen. Die besondere verfassungsmäßige Legitimation eines so finanzierten Rundfunks beruht auf der Rückkoppelungs- und

Steuerungsleistung des Rundfunkmarktes, der den Rundfunkveranstalter zur Berücksichtigung der Wünsche und Bedürfnisse der von ihm anvisierten Abnehmer zwingt[4].

Im Bereich der Presse hat die Abhängigkeit der Zeitungsverleger von den Wünschen der Leser zu einem relativ großen Spektrum an Meinungen geführt.

Es ist allerdings fraglich, ob sich eine solche Entwicklung auch im privaten Rundfunk einstellen wird.

Die Befürworter[5] einer Finanzierung durch Pay-TV sehen darin die Möglichkeit, daß auch Minoritäten befriedigt werden, die im werbefinanzierten Rundfunk kaum Berücksichtigung finden. Begründet wird das damit, daß in einem durch Pay-TV finanzierten System auch Minderheiten die Möglichkeit haben, ihr eigenes Programm "bezahlen" zu können.

Denn beim Pay-TV gibt es nicht nur eine Produkt- sondern auch eine Preiskonkurrenz zwischen den Anbietern. Diese Preiskonkurrenz zwischen den Anbietern mindert oder verhindert gar ein Überangebot von Programmsubstituten, da ein Angebot zu relativ hohem Preis für eine relativ kleine Zielgruppe möglicherweise höhere Gewinne erwarten läßt als ein Angebot an ein Massenpublikum, von dem ein Teil mittels Dumping-Preisen von anderen Anbietern abgesplittet werden muß. Solange eine Gruppe mit speziellen Programmbedürfnissen groß genug ist, den erforderlichen Preis für das von ihr gewünschte Programm zu zahlen, besteht für den Programmanbieter die Möglichkeit, gewinnbringend zu arbeiten. Von daher gesehen ist ein über Pay-TV finanziertes System im Vergleich zu werbefinanziertem Rundfunk am ehesten in der Lage, dieser Gruppe ein entsprechendes Programm anzubieten. Damit bietet Pay-TV die Möglichkeit großer Programmvielfalt, was dem Informationsbedürfnis der Bürger zugute kommt. Außerdem besteht bei einer

solchen Finanzierung nicht, wie bei einer Werbefinanzierung, die Gefahr der inhaltlichen Einflußnahme durch Dritte auf das Programm[6].

a) Bewirkt eine Finanzierung über Pay-TV größere Programmvielfalt?

Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, eine Unterscheidung zwischen Einzelabruf-Pay-TV und Abonnement-Rundfunk zu treffen, da aus medienökonomischer Sicht erhebliche Unterschiede zwischen beiden Arten der Finanzierung bestehen[7].

aa) "per Programm"- Pay-TV

Bei dieser Variante des Pay-TV kauft der Rezipient ein ganzes Programm eines Veranstalters für eine bestimmte Zeit, zum Beispiel einen Monat. In diesem Programmpaket sind verschiedene Programminteressen berücksichtigt, damit auch eine genügend große Zahl von Interessenten dieses Angebot abonniert.

So ist es denkbar, daß ein Programmangebot an die "Theaterfreunde" ein genügend großes Publikum fände und damit wirtschaftlich interessant wäre.

Es ist aber zu bedenken, daß die Gruppe der "Theaterfreunde" keinesfalls eine homogene Gruppe ist. Innerhalb dieser Gruppe gibt es solche, die in erster Linie das klassische Theater bevorzugen und andere, die das moderne Theater favorisieren. Ferner ist zu berücksichtigen, daß nur die wenigsten ein Abonnement kaufen, in dem ausschließlich Theaterstücke aufgenommen sind, da auch andere Programmarten, wie leichte Unterhaltungs-, Sport- und Informationssendungen ihr Interesse finden. In diesen Programmarten setzt sich die Diversifikation weiter fort.

Daraus ergeben sich natürlich Konsequenzen für die Programmgestaltung. Es muß ein Programm sein, daß zwar niemandens erste Wahl, aber doch noch so attraktiv ist, daß es abonniert wird. Dies ist wiederum im Regelfall ein massenattraktives Programm und kein Programm, das einer bestimmten Minderheit zugute kommt.

Trotzdem stieg die Zahl der Pay-TV Dienste in den USA von 170 im Jahre 1975 auf 1 400 Ende 1979 an. Aus knapp 500 000 Fernsehhaushalten, die es sich 15 bis 20 oder noch mehr Dollar monatlich kosten ließen, aktuelle Spielfilme, Unterhaltungsshows und Sportsendungen zu sehen, wurden inzwischen 5 Millionen, eine Zahl, die sich neutralen Schätzungen zufolge in den nächsten drei Jahren noch einmal verdreifachen soll[8)].

Das deutet daraufhin, daß das amerikanische Publikum gar nicht so sehr an Minderheitenprogrammen interessiert ist, sondern vielmehr an "more of the same" oder aber der ständigen Werbeeinblendungen überdrüssig ist, da die zahlreichen Programmunterbrechungen zunehmend als störend empfunden werden[9)]. So wurde der Film "Anatevka" insgesamt 82 Mal während der Ausstrahlung durch Werbespots unterbrochen. Bei 90 Minuten Spieldauer also fast jede Minute[10)]. Dies scheint einer der Haupterfolge des Pay-TV in den USA zu sein.

Da die Situation in der Bundesrepublik anders ist, sind die Erfahrungen in den USA nur sehr bedingt übertragbar[11)]. Es dürfte aber sicher sein, daß Abonnement-Pay-TV nicht in der Lage sein wird, durch Wettbewerb eine begrenzte Vielfalt hervorzubringen.

Deswegen ist es aber nicht schon verfassungswidrig. Wie schon bei der Erörterung der Probleme des werbefinanzierten Rund-

funks festgestellt wurde, wird auch ein massenattraktives Programm von Art. 5 I GG geschützt. Da aber Art. 5 I GG, wie beim werbefinanzierten Rundfunk auch, eine begrenzte Vielfalt verlangt, ist eine gesetzliche Regelung erforderlich, die diese Vielfalt ermöglicht. Dies wird in den Vorschriften der §§ 14 II und 15 III Nr. 2 des ELaMeGBW, wie oben dargestellt, gewährleistet.

Ergebnis: Abonnement-Pay-TV ist unter der Voraussetzung einer gesetzlichen Regelung verfassungsgemäß.

bb) Einzelabruf-Pay-TV

Bei diesem System löst das Einschalten einer Sendung den Anspruch auf eine Gegenleistung seitens der Veranstalter aus.

Die Befürworter dieser Art des Pay-TV gehen davon aus, daß hier der Rezipient die Möglichkeit hat, gegen "Bezahlung" das Programm zu wählen, das seiner ersten Wahl entspricht. Das Pay-TV bietet dazu die besseren Chancen als ein über Werbung finanziertes kommerzielles System, obwohl beide kommerziell orientiert sind.

Das liegt daran, daß ein kommerzielles, durch Werbung finanziertes Rundfunksystem nicht das Kollektivgut Rundfunkprogramm verkauft, sondern dieses benutzt, um ein Publikum anzuziehen und damit den Zugang zu diesem auf dem Werbemarkt zu verkaufen, woraus dann bekanntlich relativ hohe Programmduplikationen resultieren[12].

b) Medienökonomische Gesetzmäßigkeiten

Beim Pay-TV-System konkurrieren die einzelnen TV-Stationen sowohl über Produkt- als auch über Preiswettbewerb um die

Gunst der Zuschauer.

Es stellt sich dabei die Frage, inwieweit die Einbeziehung des Preiswettbewerbs das Ausmaß der Programmduplikationen verändern bzw. reduzieren kann.

Zur Beantwortung dieser Frage geht Müller[13)] von folgendem Modell aus: Zwei Programmgesellschaften A und B stehen sowohl über den Preis als auch über die Produktgestaltung miteinander in Wettbewerb.

Angenommen, die Rundfunkgesellschaft A kauft ein Programm für 1 000 DM und verkauft es an 10 000 Zuschauer zu einem Preis von 0,25 DM; ihr Gewinn würde in diesem Fall also 1 500 DM betragen. Tritt jetzt eine zweite Rundfunkgesellschaft B in den Markt ein, dann hätte diese die Möglichkeit, das Programm der Gesellschaft A zu einem Kostenbetrag von ebenfalls 1 000 DM zu duplizieren und damit das Zuschauerkontingent von 10 000 zu splitten. Bei einem Preis von 0,25 DM pro Zuschauer würde sich für beide Gesellschaften ein Gewinn von 250 DM ergeben, wodurch der Gewinn der Gesellschaft A erheblich reduziert würde. Wenn B mit einer solchen Duplikation des Programms droht, könnte A folgendes unternehmen: Da die Gesellschaft A schon 1 000 DM als Fixkosten investiert hat, wäre es denkbar, daß sie der Gesellschaft B mit einem Preiskrieg droht, um diesen Konkurrenten zu zwingen, ein anderes Programm zu übertragen. Die Möglichkeit eines solchen Preiskampfes würde Gesellschaft B stark dämpfen, daß Programm von A zu duplizieren, so daß durch die Einbeziehung der Preiskomponente die Programmduplikationen tendenziell zurückgehen dürften.

Hier könnte also die Marktkonkurrenz zu einer Vielzahl von ökonomisch wie kommunikatorisch positiven Eigenschaften führen. Angefangen von der Programmvielfalt über die Ver-

meidung von Duplikationen bis hin zu einer adäquaten Berücksichtigung der Zuschauerpräferenzen. Ein Pay-TV-System dieser Art könnte frei von jeder Regulation arbeiten.

Ein solches System funktioniert aber nur dann, wenn die Zahl der Kanäle nicht begrenzt ist und eine Politik des freien Zugangs betrieben wird[14].
Hierzu folgende Modellüberlegung:

Zuschauergruppen	:	I	II
Zuschauerzahl	:	5 000	2 500
Programmtyp	:	1	2
Zahlungsbereitschaft in DM	:	0,25	0,35
Programmkosten in DM	:	500	500

Angenommen, wir haben zwei Zuschauergruppen, die eine unterschiedliche Größe aufweisen. Die Gruppe I soll 5 000 Zuschauer, die Gruppe II 2 500 Zuschauer umfassen. Die Zuschauer der zahlenmäßig kleineren Gruppe II seien bereit, für den Programmtyp 1 einen Betrag von 0,25 DM pro Sendung zu bezahlen, während sie für das Programm ihrer ersten Wahl, das soll Programmtyp 2 sein, 0,35 DM zu zahlen bereit wären. Die zahlenmäßig größere Gruppe I ist bereit, 0,25 DM für das Programm ihrer ersten Wahl zu bezahlen. Die Kosten beider Programme betragen 500 DM.

In diesem Fall würde der erste Wettbewerber Programmtyp 1 anbieten und dabei einen Gewinn von 750 DM erzielen[15].

Der zweite Anbieter wird sich aufgrund des zu erwartenden Preiskampfes von Seiten des ersten Konkurrenten nicht trauen, den Programmtyp 1 zu duplizieren. Er wird deshalb den Programmtyp 2 anbieten und dabei einen Gewinn von 375 DM realisieren[16].

Unter einem wettbewerblichen System würden also beide Programme angeboten, da hier Duplikationen zu einer direkten Preis- und Programmkonkurrenz führen. Es ist daher ökonomisch sinnvoller, nicht in einen fremden Markt einzudringen und sich dem Konkurrenzkampf zu stellen, wenn ein anderer Markt bereitsteht[17].

Dies würde bei einer Kanalkapazität, die sich zwischen zwanzig und vierzig Kanälen bewegen müßte, zu einer marktwirtschaftlichen Konkurrenz führen, wodurch die obengenannten Effekte eintreten würden. Ferner müßte ein Sättigungsgrad mit Pay-TV vorhanden sein, der bei über 50 Prozent der Haushalte angesetzt wird[18].

Ist allerdings die Zahl der Kanäle geringer, und liegt der Sättigungsgrad unter 50 Prozent, dann tritt der erhoffte Effekt nicht ein, sondern schlägt in sein Gegenteil um und führt in einem noch stärkerem Maße als werbefinanzierter Rundfunk zu mehr Duplikationen und zu mehr Programmen mit "mass appeal"[19].

In diesem Falle sind auch hier gesetzliche Regelungen notwendig, die eine begrenzte Vielfalt ermöglichen. Dazu sind die Regelungen, wie sie im Landesmediengesetz von Baden-Württemberg in § 14 und in § 15 III vorgesehen sind, ausreichend[20].

3. Verfassungswidrigkeit des Pay-TV aufgrund des Sozialstaatsprinzips ?

Die Orientierung der Veranstalter an der Kaufkraft der Rezipienten bei einem über Pay-TV finanzierten System bedeutet, daß über die Auswahl der angebotenen Programme und der Anwendung des Ausschlußprinzips die sozialstrukturelle Differenzierung in den Nutzungsmöglichkeiten von Rundfunk-

programmen und in der realen Teilhabe an gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen von der Angebotsseite her weiter vorangetrieben wird. Ein derartiger kommerzieller Rundfunk ist ein Rundfunk für Privilegierte[21].

Denn ein Votum für Pay-TV und die damit verbundene Programmvielfalt und Berücksichtigung von Minderheiteninteressen im Programm wird nur den einkommensstarken Minderheiten zugute kommen und bedeutet gleichzeitig den Ausschluß von einkommensschwachen Bevölkerungskreisen mit identischen Programmpräferenzen, da die Preishöhe von Pay-TV-Programmen entscheidend von der Zahl der Nachfrager abhängt, Minderheitenprogramme also sehr viel teurer angeboten werden müssen als massenattraktive Programme[22]. Nicht zahlungskräftige Zielgruppen können in der Regel von solchen Angeboten keinen Gebrauch machen[23].

Dies würde mit dem Sozialstaatsprinzip nicht in Einklang stehen, da ein gleichmäßiger Programmzugang für alle Bürger verfehlt wird[24].

Hinter dieser Argumentation steht die Vorstellung, daß das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I GG gleichsam eine Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit postuliert.

Zwar geht man heute allgemein davon aus, daß auch das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 I GG nicht lediglich ein Programmsatz, sondern eine echte, unmittelbar geltende und damit alle Staatsgewalt bindende Staatsleitlinie ist[25].

Dennoch kann der aus dem Sozialstaatsprinzip folgende Begriff der Chancengleichheit kein Verbot eines über Pay-TV finanzierten Rundfunks begründen.

Es entspricht zwar der Idee des freiheitlichen Sozialstaates

in der Tat am meisten, allen Menschen, soweit irgend möglich, gleiche Chancen ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung zu sichern.

Doch kann deswegen kein Verbot eines über Pay-TV finanzierten Fernsehens abgeleitet werden.

Zum einen ist das System der Programmfinanzierung durch den "Verbraucher" für die Bundesrepublik durchaus nicht fremd. In der Bundesrepublik wird eine Rundfunkgebühr erhoben, die allerdings einheitlich und nicht nach "Verbrauch" gestaffelt ist. Für sozial schwächere Bevölkerungsteile sind Ausnahmeregelungen bzw. Befreiungen vorgesehen.

Zum anderen werden auch im Bereich der Presse Preisstaffelungen vorgenommen. So gibt es Zeitungen und Zeitschriften, die vorwiegend unterhaltenden Inhalt haben und daher von einem großen Publikum gelesen werden. Diese Presseerzeugnisse können deshalb billiger angeboten werden als Zeitungen und Zeitschriften, die sich an eine wissenschaftlich, kulturell oder politisch interessierte Minderheit richten.

Trotzdem ist bis jetzt noch niemand auf den Gedanken gekommen, daß eine solche Staffelung mit dem Sozialstaatsprinzip nicht vereinbar ist. Es kommt auch hier durchaus vor, daß sich sozial Schwächere auch für diese teureren Presseprodukte interessieren, sie sich aber aus finanziellen Gründen nicht leisten können[26].

Pay-TV-Programme für Minderheiten werden voraussichtlich nicht teurer als Zeitschriften mit wissenschaftlichem Inhalt. Die Schätzungen belaufen sich auf acht bis zehn DM pro Sendung, wobei der Sättigungsgrad der Haushalte, die mit Pay-TV versorgt sind, eine Kostenvariable darstellt. Das heißt, daß die Sendungen umso preiswerter sind, je mehr Haushalte an ein Pay-TV-System angeschlossen sind.

Das läßt sich anhand folgender Rechnung belegen: Die Zahl der privaten Haushalte in Baden-Württemberg beträgt 3 581 000 [27]. Wenn 30 Prozent der Haushalte Pay-TV finanzierte Programme empfangen können, sind dies 1 074 300 Haushalte. Angenommen die Produktionskosten eines Theaterstückes oder eines Konzertes belaufen sich auf 1 000 000 DM. Dann liegen die Programmkosten für jeden einzelnen Haushalt bei einer Sehbeteiligung von 10 Prozent bei ca. 9 DM. Diese Kosten sind bei weitem nicht so erheblich, daß hier von einem Verstoß gegen das Sozialstaatsprinzip gesprochen werden könnte, zumal Programme mit einer Sehbeteiligung von 40 Prozent bei Produktionskosten von 1 000 000 DM nur etwas mehr als zwei DM kosten würden. Das entspricht etwa dem Preis, der für die Boulevard-Presse im Schnitt zu zahlen ist.

Das zeigt, daß selbst bei nur 30-prozentiger Nutzung des Pay-TV kein wesentlicher Preisunterschied zwischen den Kosten für den Bezug eines so finanzierten Rundfunkprogramms und den Kosten für Presseerzeugnisse festgestellt werden kann.

Würde sich also Baden-Württemberg dazu entschließen, Pay-TV einzuführen, wenn 50 Prozent der Haushalte verkabelt wären, ergäben sich noch weit kostengünstigere Ergebnisse.

Ergebnis: Pay-TV verstößt nicht gegen das Sozialstaatsprinzip.

4. Werbung und Pay-TV

Eine Mischfinanzierung aus Werbung und Pay-TV wäre verfassungsrechtlich unbedenklich, da hier die werbetreibende Wirtschaft nicht mehr den entscheidenden Einfluß

auf die Programmgestaltung ausüben kann, wie dies bei einem rein werbefinanzierten Rundfunk der Fall ist, weil die Rundfunkunternehmer nicht von ihr finanziell abhängig sind.

Trotzdem sind auch hier gesetzliche Regelungen erforderlich, damit zum einen das Programm inhaltlich nicht durch Werbeeinblendungen beeinflußt wird und zum anderen sichergestellt ist, daß Werbesendungen nur begrenzt zugelassen sind, um zu vermeiden, daß Werbung die Haupteinnahmequelle der Rundfunkveranstalter wird, was zu den oben genannten Einflüssen führen würde.

Die gesetzliche Regelung, wie sie im Landesmediengesetz von Baden-Württemberg in § 26 vorgesehen ist, ist dazu ausreichend.

Jedoch wäre ein gänzliches Verbot der Werbung mit Art. 5 I GG nicht vereinbar, weil sie einerseits von Art. 5 I GG geschützt wird[28)] und andererseits den Gleichheitssatz aus Art. 3 I GG verletzen würde, soweit öffentlich-rechtliche Anstalten Werbung betreiben können. Es gibt nämlich keinen einsichtigen Grund, Werbung bei Privaten zu verbieten und öffentlich-rechtlichen Anstalten zu gestatten[29)]. Dies würde eine unzulässige Ungleichbehandlung darstellen.

Daher sind den privaten Rundfunkveranstaltern aus verfassungsrechtlichen Gründen Werbesendungen mindestens in dem Umfang zu gestatten, wie es den öffentlich-rechtlichen Anstalten erlaubt ist.

Ergebnis: Eine Mischfinanzierung aus Werbesendungen und Pay-TY ist verfassungsmäßig, soweit gesetzliche Werbebeschränkungen vorgesehen sind.

Was die möglichen Gefahren der Konzentrationsbestrebungen und die Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten angeht, kann auf die Ausführung von oben verwiesen werden, weil diese Probleme bei beiden Finanzierungsarten gleich sind[30].

5. Auswirkung auf die Presse

Ein durch Pay-TV finanzierter Rundfunk hat den großen Vorteil, daß er sich durch die Verbraucher finanziert und somit nicht in Konkurrenz zum Anzeigegeschäft der Presse tritt.

Selbst wenn Werbung in einem Pay-TV finanzierten Rundfunk betrieben wird, so wird dadurch die Presse jedenfalls nicht in dem Maße betroffen, wie dies bei einem rein über Werbung finanzierten Rundfunk der Fall wäre. Auswirkungen auf die Presse sind somit nicht zu befürchten.

6. Pay-TV und Datenschutz

Bei dieser Finanzierungsform treten datenschutzrechtliche Probleme auf, da in diesem System die Notwendigkeit besteht, sowohl personenbezogene Daten als auch nicht personenbezogene Daten elektronisch zu erheben und zu speichern. Dies wären zum Beispiel Teilnehmerdaten wie Name, Anschrift und Teilnehmernummer der Benutzer als auch solche Daten, die über die bloße Abwicklung der Abrechnung hinausgehen.

So kann sich der Programmanbieter anhand der abgerufenen Programme ein Persönlichkeitsprofil des Rezipienten erstellen und solche Daten gegen Entgelt an Dritte weitergeben, die sie für kommerzielle oder andere Zwecke nutzen

können. Die Weitergabe kann aber auch für die Aufklärungsarbeit staatlicher Organe, wie der Polizei, des Verfassungsschutzes oder des Finanzamtes von Nutzen sein[31].

Dies muß von vorneherein durch Gesetz ausgeschlossen werden, um die Persönlichkeitssphäre des Rezipienten zu schützen und die Informationsfreiheit real zu gewährleisten[32].

Dieser Notwendigkeit hat das baden-württembergische Landesmediengesetz Rechnung getragen. So wurde im § 73 des Gesetzentwurfes die mißbräuchliche Nutzung einmal erhobener und gespeicherter Daten verhindert und die Erhebung und Speicherung von Daten auf das für die Abwicklung der Programmdienste unerläßliche Maß beschränkt.

Die gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen sieht der Entwurf der Medienkommission der hessischen CDU in § 54 vor.

Eine ähnliche Bestimmung enthält auch der Entwurf des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes in § 37.

Diese Bestimmungen sind geeignet, den Datenschutz zu gewährleisten.

Ergebnis: Einer Einführung eines über Pay-TV finanzierten Rundfunks stehen aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten keine Hindernisse entgegen, soweit dies durch Gesetz geregelt ist.

GESAMTERGEBNIS IN BEZUG AUF PAY-TV:

Pay-Tv bietet die große Chance, bei einer dem

Art. 5 I GG entsprechenden Privatisierung, daß sich eine Vielfalt durch Wettbewerb einstellen kann, ohne daß die Gefahr einer Einflußnahme Dritter auf die Rundfunkveranstalter zu befürchten ist, auch wenn Werbung als zusätzliche Finanzierung hinzukäme.

Nachteil einer solchen Finanzierung ist einmal die Tatsache, daß jedenfalls für die nähere Zukunft auch von diesem System ein massenattraktives Programm zu erwarten ist und sich eine Vielfalt nicht automatisch einstellen wird, solange eine ausreichende Kanalkapazität nicht erreicht ist und ferner eine genügende Sättigung der Haushalte mit Pay-TV noch nicht realisiert ist.

Ein anderer Nachteil ist der, daß sozial schwache Teile der Bevölkerung sich Pay-TV jedenfalls nicht so oft leisten können wie wirtschaftlich besser gestellte Bevölkerungsschichten. Dies ist der gesellschaftlichen Integration nicht förderlich, sondern führt weiterhin zur gesellschaftlichen Desintegration weiter Teile der Bevölkerung[33]. Denn der wohlhabendere Teil der Bundesbürger kann sich mittels privaten Rundfunks stets weiterbilden und dadurch seinen sozialen Aufstieg beschleunigen, während die finanziell schlechter gestellten Bevölkerungsschichten die Bildungsangebote des Rundfunks aus finanziellen Gründen nicht in dem Maße wahrnehmen können und so die Kluft in der Bevölkerung weiter wächst.

Dennoch kann aus diesen Nachteilen nicht auf die Verfassungswidrigkeit eines über Pay-TV finanzierten Rundfunks geschlossen werden, da es durch gesetz-

liche Regelungen möglich ist, ihn in verfassungskonformer Weise zu organisieren.

10. Kapitel

I. FINANZIERUNG ÜBER EINEN TARIF

Nicht die Organisationsform eines privaten Rundfunks, sondern vielmehr die Art der Finanzierung sind letztlich entscheidend für das Angebot und die Qualität des Programms. Wie bereits gezeigt, wird auch Pay-TV während einer Anlaufphase "ohne gesetzliche Vorkehrungen" massenattraktive Programme hervorbringen. Obwohl dies nicht zu seiner Verfassungswidrigkeit führt, soll im folgenden versucht werden, eine Finanzierungsform zu entwickeln, bei der diese negativen Begleiterscheinungen nicht in diesem Maße zum Tragen kommen.

1. Rechtliche Zulässigkeit eines pauschalierten Tarifs

Bei dieser Finanzierungsart setzt eine öffentlich-rechtlich organisierte Kommission [1)] einen pauschalen Tarif fest, der zum Empfang aller privaten Programme berechtigt. Ein pauschaler Tarif ist deswegen notwendig, weil es unpraktikabel ist, wenn die Kommission für jede einzelne Sendung und jeden einzelnen Veranstalter einen gesonderten Tarif festsetzt. Bei Live-Übertragungen weiß man oft erst am Ende einer Sendung tatsächlich was sie kostet. Daher ist es aus Praktikabilitätsgesichtspunkten sinnvoll, einen pauschalierten Tarif zu erheben.

Diese Art der Finanzierung gleicht einer Gebührenfinanzierung. Der rechtliche Unterschied besteht jedoch darin, daß Gebühren nur für öffentlich-rechtlich erbrachte

Leistungen im weitesten Sinne erhoben werden können, während ein öffentlich-rechtlich festgesetzter Tarif unter bestimmten Voraussetzungen auch für private Leistungen erhoben werden kann[2].

a) Vorteil einer solchen Finanzierung

Der große Vorteil einer solchen Finanzierung wäre die Unabhängigkeit des Rundfunks von marktwirtschaftlichen Zwängen mit all seinen Nachteilen. Vor allem wäre der Konkurrenzkampf um Einschaltquoten eingedämmt. Dies hätte zur Folge, daß es wirtschaftlich gesehen durchaus möglich ist, Minderheitenprogramme zu produzieren, da das Leistungsentgelt nicht an die Zuschauerzahl gekoppelt ist und von daher Duplikationen von Konkurrenzprogrammen keinen wirtschaftlichen Vorteil bringen.

Ein weiterer Vorteil liegt, wie bei einem über Pay-TV finanzierten Rundfunk darin, daß die Einflußnahme Dritter auf die Programmgestaltung und damit auf die öffentliche Meinung, im Unterschied zu werbefinanziertem Rundfunk, ausgeschlossen ist. Auch kann angenommen werden, daß Konzentrationsbestrebungen der Rundfunkunternehmen in einem über Tarif finanzierten Rundfunk erheblich eingeschränkt sind, da der wirtschaftliche Anreiz entfällt, Konkurrenten aus dem Markt zu drängen. Dieser Anreiz entfällt deswegen, weil die Rundfunkunternehmer nicht in wirtschaftlicher Konkurrenz zueinander stehen.

Dies gilt auch für den Fall einer Mischfinanzierung aus Werbung und einem pauschaliertem Tarif, da die Werbeeinnahmen nicht den größten Teil des Finanzaufkommens darstellen und insofern nur ein abgeschwächter Konkurrenzkampf um die Werbeaufträge zu erwarten ist.

Dies trifft vor allem dann zu, wenn man berücksichtigt, daß das Interesse der Wirtschaft an mehr Werbung beträchtlich ist und von daher der Kampf um den "Werbekuchen" sehr gering sein dürfte, weil voraussichtlich alle Veranstalter Werbeaufträge erhalten werden[3)].

Aus der Tatsache, daß in einem so finanzierten Rundfunksystem nur ein eingeschränkter Wettbewerb zwischen den einzelnen Veranstaltern besteht, folgt, daß der Marktzutritt für "Newcomer" sich leichter vollziehen kann als in einem wettbewerbsorientierten Markt. Das liegt vor allem an der fehlenden Preiskonkurrenz. Wie schon beim werbefinanzierten Rundfunk erörtert, besteht für bereits im Markt befindliche Unternehmer die Möglichkeit, Marktkonkurrenten durch Preise, die unter der Kostendeckungsgrenze liegen, aus dem Markt zu drängen, oder aber andere mit der Androhung einer solchen Preispolitik vom Marktzutritt abzuschrecken. Das ist bei einem über Tarif finanzierten Rundfunk nicht der Fall.

Dadurch kann sich eine Veranstaltervielfalt auch dann einstellen, wenn die Kanalkapazität noch beschränkt und die Anschlußdichte noch nicht so hoch ist, wie sie für einen über Pay-TV finanzierten Rundfunk benötigt wird, damit sich eine entsprechende Vielfalt durch Wettbewerb einstellen kann.

Aufgrund dieser Sachlage ist die Gefahr sehr gering[3)], daß diejenigen infolge ökonomischer Gesetzmäßigkeiten das finanzielle Durchstehvermögen nicht aufbringen, die sich bereits mit wirtschaftlich starken Konkurrenten im Markt befinden. Das liegt vor allem an der Tatsache, daß eine Finanzierung über einen öffentlich-rechtlich festgesetzten Pauschaltarif eine vom Markt relativ unabhängige Finan-

zierungsform ist und daher eine Orientierung an Einschaltquoten jedenfalls aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus überflüssig macht.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß ein solches Finanzierungssystem die Unabhängigkeit der Veranstalter von Dritten gewährleistet, zu einer Pluralität der Veranstalter und Meinungen führt, die sich durch die Offenheit des Marktes für "Newcomer" verstärken wird und so für die Informationsfreiheit und Meinungsvielfalt am effektivsten ist.

Angesichts dieser Vorteile wiegt der Einwand, daß ein so finanzierter Programmträger am Publikumsgeschmack vorbeiproduziert, nicht schwer.

Im übrigen ist es auch sehr zweifelhaft, ob dies tatsächlich der Fall sein wird. Auch wenn jeder Programmträger eine Tendenz verfolgt, so wird er bestrebt sein, ein solches Programm zu verbreiten, mit dem er wenigstens diejenigen erreicht und auch auf seinem Kanal hält, die dieser Tendenz zustimmen. Das allein wird aber nicht in seinem publizistischen Interesse liegen, nur einen "Freundeskreis" zu bedienen, sondern auch andere für diese Tendenz zu interessieren.

b) Realisierung eines Tarifsystems

Technisch wird ein System zugrunde gelegt, das dem Pay-TV entspricht[4)]. Derjenige, der private Programme zu empfangen wünscht, erhält ein Dekodiergerät für die Dauer eines Jahres. Der Tarif wird pauschal für einen Monat erhoben und berechtigt zum Empfang aller privaten Programme. Der Veranstalter erhält von dem Tarifaufkommen einen Anteil entsprechend

der Sendezeit, also pro Stunde Sendezeit im Monat.

c) Verfassungsmäßigkeit der Tariffinanzierung im Droschkengewerbe

Auch im Droschkengewerbe erfolgt eine Finanzierung durch behördlich festgesetzte Tarife (§ 51 I PBefG).

Es stellt sich daher die Frage, ob

- § 51 I PBefG verfassungsgemäß ist und
- die Gründe, die dort für eine Verfassungsmäßigkeit sprechen, mit den Gründen, die für eine Finanzierung über einen pauschalierten Tarif für private Rundfunkveranstalter sprechen, vergleichbar sind.

Gemäß § 51 I PBefG werden die Beförderungsentgelte für den Droschkenverkehr von der Landesregierung oder der zuständigen Behörde festgesetzt.

Der Beförderungspreis wird für die zurückgelegte Fahrstrecke durch einen geeichten Fahrpreisanzeiger angezeigt. Der Fahrpreis ist ein Festpreis aufgrund des Tarifes[5)].

Die behördliche Festsetzung eines Tarifs soll den Konkurrenzkampf und die damit verbundenen negativen Auswirkungen verhindern.

Auch die Festsetzung eines pauschalierten Tarifs für die Finanzierung privaten Rundfunks soll unter anderem diesem Ziel dienen.

aa) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8.Juni 1960[6)]

Dort wurden richtungsweisende Grundsätze für die berufsrechtliche Regelung der gewerblichen Personenbeförderung entwickelt.

Das Gericht hat die Bestimmung des § 9 I PBefG, wonach die Genehmigung zum Betrieb eines Gewerbes im Sinne des § 9 I Nr. 1 bis 4 PBefG nur erteilt werden darf, wenn das Unternehmen den Interessen des öffentlichen Verkehrs nicht zuwiderläuft, insofern mit Art. 12 I GG für vereinbar erklärt, als sie sich auf den Gelegenheitsverkehr mit Droschken bezieht. Dies gilt auch für § 9 II PBefG, was die Bedürfnisprüfung bei der Zulassung zum Gelegenheitsverkehr angeht.

Das Bundesverfassungsgericht hat hier nach Maßgabe des Apothekenurteils[7] die Bedürfnisprüfung als Regelung der Berufswahl für den Bereich des Droschkengewerbes für verfassungsmäßig erklärt.

Es tat dies mit folgender Begründung:
Die Existenz des Droschkenverkehrs und sein Funktionieren sind ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut im Sinne des Art. 12 I GG[8], so daß der Gesetzgeber hier dazu ermächtigt ist, durch das Aufstellen objektiver, von der Person des Bewerbers unabhängiger Zulassungsvoraussetzungen, in die Freiheit der Berufswahl einzugreifen.

Die besondere Stellung des Droschkenverkehrs im Vergleich zum Verkehr mit Mietwagen liegt in seiner Bedeutung für das Gemeinwesen.

Die Kraftdroschken sind "öffentliche Verkehrsmittel", die im modernen Stadtverkehr unverzichtbare und von keinem Verkehrsträger übernehmbare Dienste leisten. Mit ihrem Angebot findet deshalb der vor allem von Bussen und von Straßenbahnen bestrittene öffentliche Linienverkehr eine "notwendige Ergänzung", da der öffentliche Linienverkehr wegen seiner Gebundenheit an vorgegebene Fahrstrecken und Fahrpläne die bestehende Nachfrage nicht befriedigen kann[9].

Demgegenüber besitzt die Droschke den Vorzug, für eine freie Bestimmung des Fahrziels und damit für eine individuelle Bedienung des Kunden offen zu sein. Sie erweist sich damit als unersetzliches Beförderungsmittel, zumal was die Bedeutung des gesamten Droschkenverkehrs zur Nachtzeit angeht. Die durch die allgemeine Beförderungspflicht gesteigerte öffentliche Bereitschaft im Angebot an Droschken gewährleistet nicht nur deren ständige Präsenz, sondern auch eine besondere Schnelligkeit der Personenbeförderung, was deren Überlegenheit zum öffentlichen Linienverkehr dartut[10].

Nach all dem zeigt sich also, daß der Droschkenverkehr, ebenso wie der öffentliche Linienverkehr, vom Interesse der Allgemeinheit her gesehen unverzichtbar und deshalb ein besonders schutzwürdiges Gemeinschaftsgut ist.

Daher ist die Bedürfnisprüfung als typische Regelung der Berufswahl verfassungsgemäß, da der Schutz besonders wichtiger ("überragender") Gemeinschaftsgüter eine solche Regelung zwingend erfordert[11].

Die in dieser Entscheidung zum Ausdruck kommende Bedeutung des Droschkenverkehrs für die Allgemeinheit kann bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 51 I PBefG herangezogen werden.

bb) Vereinbarkeit des § 51 I PBefG mit Art. 12 I GG

aaa) Der Schutzbereich des Art. 12 I GG

Nach Art. 12 I GG hat jedermann das Recht, seinen Beruf frei zu wählen und auszuüben[12]. Obwohl beide Freiheiten lediglich zwei Aspekte des "einheitlichen Komplexes" Berufsfreiheit sind, müssen sie sorgfältig voneinander geschieden

werden. Nach den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht im Apothekenurteil entwickelt hat[13], sind gesetzgeberische Eingriffe in die Berufsfreiheit an verschiedenen Maßstäben zu messen, je nachdem, ob durch sie die Berufswahlfreiheit oder aber die Berufsausübungsfreiheit eingeschränkt wird. Dies gilt auch für das Verbot der freien Aushandlung des Beförderungspreises im Taxigewerbe durch § 51 I PBefG.

Mit dieser Vorschrift trifft der Gesetzgeber eine Regelung, die sich nicht auf den Zugang zum Beruf des Taxiunternehmers bezieht. Die Freiheit des einzelnen, sich für diesen Beruf zu entscheiden, bleibt unberührt. Mit der Festsetzung eines Tarifs bestimmt der Gesetzgeber vielmehr nur die Art und Weise, wie die Taxiunternehmer ihren Betrieb zu finanzieren haben. Bei § 51 I PBefG handelt es sich um den typischen Fall einer gesetzlichen Regelung der Berufsausübung.

In ihr ist auch keine verkappte Berufswahlregelung zu sehen, etwa in der Form, daß die Berufsausübungsregelung in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung einer Zulassungsbeschränkung nahekommt und damit das Recht auf freie Berufswahl beeinträchtigt wird[14].

Die Tarife sind vielmehr so bemessen, daß die Taxiunternehmen nicht nur kostendeckend arbeiten, sondern auch Gewinne erzielen können und sollen. Damit das gewährleistet ist, müssen gemäß § 51 I,2 PBefG den Fachverbänden des Verkehrsgewerbes und der zuständigen Industrie- und Handelskammer Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, bevor die Festsetzung des Tarifs erfolgt. Die Bestimmung hat den Sinn, daß Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in die Festsetzung einfließen können.

§ 51 I PBefG ist als Berufsausübungsregelung zu qualifizieren, die in den Schutzbereich des Art. 12 I GG eingreift und insofern die Berufsfreiheit des Droschkenunternehmers beeinträchtigt.

bbb) Die Schrankenregelung des Art. 12 I GG

Bei Einschränkungen der freien Berufsausübung hat der Gesetzgeber den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten[15].

Nach diesem Grundsatz sind der geschützte Freiheitsbereich des einzelnen, die vom Gesetzgeber im Interesse der Allgemeinheit verfolgten Zwecke und die zu deren Erreichung eingesetzten Mittel so gegeneinander abzuwägen, daß die Auffassung des Grundgesetzes von der grundsätzlichen Stellung und Aufgabe des Menschen in Gesellschaft und Staat gewährleistet bleibt[16]. Danach darf der Gesetzgeber die freie Berufsausübung nur im Interesse des Gemeinwohls und zur Lösung solcher Sachaufgaben beschränken, die ein Tätigwerden des Gesetzgebers überhaupt zu rechtfertigen vermögen[17]. Darüberhinaus muß das vom Gesetzgeber eingesetzte Mittel geeignet und erforderlich sein, um den erstrebten Zweck zu erreichen. Schließlich muß bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt sein[18].

Legt man diese Maßstäbe an, so ist zunächst zu fragen, ob und inwieweit der Gesetzgeber mit der Regelung in § 51 I PBefG im Interesse der Allgemeinheit gehandelt hat.

Das gesetzgeberische Ziel dieser Regelung besteht darin, zu verhindern, daß durch einen Preiskampf der Droschken-

unternehmer untereinander die Interessen der Taxibenutzer, also die der Öffentlichkeit, gefährdet werden[19].

Eine nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten von Angebot und Nachfrage vorgenommene Vereinbarung des Entgelts würde zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des öffentlichen Verkehrsinteresses an der Existenz und Funktionsfähigkeit des Droschkengewerbes führen.

Durch eine am Markt orientierte Finanzierung können größere Unternehmen durch Dumping-Preise kleinere Mitkonkurrenten vom Markt drängen. Ist dies gelungen und sind so nur wenige Unternehmer übriggeblieben, können sie die Preise wieder auf ein Niveau anheben, das weit über der Kostendeckungsgrenze liegt. Das würde dadurch noch begünstigt, da viele auf Taxen angewiesen sind und so wohl oder übel weit überhöhte Preise zahlen müssen, da der öffentliche Linienverkehr keine Alternative zu den Taxen bietet.

Durch diese Möglichkeit der Droschkenunternehmer, Konkurrenten im Angebot an den Kunden gezielt zu unterbieten, könnte erneut ein "Taxikrieg" entbrennen, jetzt nicht gegen die Mietwagenunternehmer, sondern unter den Droschkenunternehmern selbst[20]. Ein Zustand, der mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse unter diesen Voraussetzungen nicht mehr vereinbar wäre.

Die Zweckmäßigkeit der Regelung des § 51 I PBefG läßt sich nicht bestreiten, da sie durch die Vereinheitlichung der Entgeltregelung die obengenannten Mißstände verhindern kann. Sie entspricht damit dem Allgemeinwohl.

Diese Regelung kann auch als geeignetes und erforderliches Mittel zur Erreichung eines funktionsfähigen Taxibetriebes angesehen werden, da nur ein einheitlicher Tarif die Nach-

teile, die der Preiswettbewerb mit sich bringt, wirksam ausschließen kann. Jede andere Finanzierung wäre an marktwirtschaftlichen Kriterien orientiert, deren Nachteile für die Allgemeinheit so groß sind, daß die einzig vernünftige Finanzierung des Droschkengewerbes der Tarif ist. Diese Finanzierung stellt für die Betroffenen eine zumutbare Regelung nach Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe dar.

Auf der einen Seite wird dem Unternehmer die Möglichkeit genommen, sein Unternehmen frei zu finanzieren. Andererseits ist dieser Eingriff, der die Existenzgrundlage des Taxiunternehmens nicht bedroht, durch das öffentliche Interesse an einem ordnungsgemäß funktionierenden Droschkengewerbe gerechtfertigt.

Aus alledem ergibt sich, daß § 51 I PBefG den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt. Mit der Anordnung der Tariffinanzierung schränkt der Gesetzgeber die Berufsfreiheit der Taxiunternehmer ein, ohne damit gegen Art. 12 I GG zu verstoßen.

Eine Tariffinanzierung des Droschkengewerbes ist damit verfassungsrechtlich zulässig.

2) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Tariffinanzierung des privaten Rundfunks.

Wie oben schon bei der Interpretation des Art. 5 I,2 GG festgestellt wurde, enthalten die Grundrechte und damit die Rundfunkfreiheit neben der subjektivrechtlichen Komponente auch objektivrechtliche Wertentscheidungen[21)].
Die Rundfunkfreiheit dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten. Er

erfüllt insofern eine öffentliche Aufgabe[22].

a) Zulässigkeit der Tariffinanzierung aufgrund der öffentlichen Aufgabe

Wie für die Presse, ist auch für den Rundfunk im Schrifttum[23] und in der Rechtsprechung immer wieder eine öffentliche Aufgabe, bzw. eine öffentliche Funktion festgestellt worden, wobei die öffentliche Aufgabe, die der Rundfunk erfüllt, nicht anders zu beurteilen ist als die der Presse.

Die öffentliche Aufgabe, die der Rundfunk wahrnimmt, umschließt grundsätzlich alle Darbietungen des Sendeprogramms, also, wie bei der Presse auch, Nachrichten, Kritik, Stellungnahmen, Kommentare über politische und gesellschaftliche Vorgänge aller Art und die Unterhaltung[24].

Daraus kann keine, wie auch immer geartete institutionelle Garantie entnommen werden und so dem Staat eine weite Regelungsbefugnis eingeräumt werden.

Vielmehr soll der Begriff der öffentlichen Aufgabe in einem Sinne verstanden werden, der klarstellen soll, daß sich die Verbürgungen des Art. 5 I GG nicht in der Sicht auf den einzelnen erschöpfen, sondern daß sie eine erhebliche Breitenwirkung und damit auch eine eminente Bedeutung für den Staat und die Gesellschaft entfalten[25]. Den Massenmedien kommt eine Funktion zu, deren politische Bedeutung auf gar keinen Fall unterschätzt werden darf[26].

Für das Funktionieren des demokratischen Staates ist eine möglichst an Tatsachen orientierte Wahlentscheidung des Bürgers Voraussetzung, die nach den faktischen Gegebenheiten der modernen Massengesellschaft im Normalfall nur durch Massenkommunikationsmittel ermöglicht werden kann. Der

Rundfunk erfüllt, wie die Presse, in der demokratischen Gesellschaft ohne jeden Zweifel eine Aufgabe allerersten Ranges und es ist insoweit durchaus berechtigt, von einer öffentlichen Aufgabe zu sprechen, da die Erfüllung dieser Aufgabe im Interesse von Staat und Gesellschaft liegt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man sich darauf beschränkt, die Funktion und die Bedeutung des Rundfunks im demokratischen Staat zu beschreiben.

Diese soziologische Breitenwirkung ist heute völlig unbestreitbar, wenn von den Grundrechten des Art. 5 I GG in der gesellschaftlichen Wirklichkeit täglich millionenfach Gebrauch gemacht wird und auf diese Weise in der Tat eine freie öffentliche Meinung entsteht[27)].

Daher ist unter öffentlicher Aufgabe des Rundfunks nichts anderes zu verstehen als die soziologische Öffentlichkeitsfunktion des Rundfunks im Konzert der die öffentliche Meinung vermittelnden wie herstellenden Massenmedien[28)].

Die so verstandene öffentliche Aufgabe kann daher nur als Ausprägung eines medienrechtlichen Grundprinzips und als Interpretationsregel angesehen werden.

Presse und Rundfunk können die ihr im freiheitlich demokratischen Staate von verfassungswegen zugewiesene Aufgabe nur erfüllen, wenn sie ihre Tätigkeit frei von jeglicher Lenkung durch die Staatsgewalt ausüben können. Die freiheitliche Struktur der Medien ist eine unverzichtbare Vorbedingung, eine "conditio sine qua non", der Erfüllung ihrer Aufgabe. Öffentliche Aufgabe und Medienfreiheit sind daher auf das Engste miteinander verknüpft[29)]. Danach erfüllt der Rundfunk ebenso wie die Presse eine öffentliche Aufgabe, wenn und solange er nicht vom Staat reglementiert wird.

Das bedeutet, daß die Rundfunkaufgabe "öffentlich" bleiben muß, das heißt nicht zur staatlichen Aufgabe werden darf, gleichgültig, ob die Rundfunkträger als öffentlich-rechtliche Anstalten oder als private Gesellschaften organisiert sind. Damit ist klargestellt, daß auch privatwirtschaftlich organisierter Rundfunk eine öffentliche Aufgabe erfüllt, solange er weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe, vor allem der Industrie, ausgeliefert ist[30].

Dies ergibt sich ohne weiteres aus der Tatsache, daß auch die privatwirtschaftlich organisierte Presse öffentliche Aufgaben erfüllt. Der Rundfunk gehört ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen, und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird[31].

Diese Interpretation der öffentlichen Aufgabe ist unbestritten[32]. Ob dem Begriff der öffentlichen Aufgabe darüberhinaus rechtliche Bedeutung zukommt[33], kann dahingestellt bleiben, falls die Prüfung der Frage, ob die gesellschaftliche Aufgabe, die das Droschkengewerbe erfüllt, mit der gesellschaftlichen Aufgabe, die Rundfunkunternehmen wahrnehmen, vergleichbar ist.

aa) Die gesellschaftliche Bedeutung des Droschkengewerbes für die Allgemeinheit

Wie oben bereits ausführlich dargelegt[34], erfüllen die Kraftdroschken für den Individualverkehr eine eminent wichtige Aufgabe.

Ein moderner Großstadtverkehr kann auf ihre Dienste nicht mehr verzichten, da durch die ständige Präsenz der Droschken insofern Mobilität gewährleistet ist, als man jederzeit auf sie zurückgreifen kann. Die verkehrsmäßige Mobilität

einer Gesellschaft zeichnet ein modernes Staatswesen aus und dazu ist auch die individuelle Bedienung des Kunden notwendig. Die Fahrt zur Entbindungsstation, die Beförderung des Reisenden bei seiner Ankunft in einer fremden Stadt, das Anfahren abgelegener Fahrziele, die vom öffentlichen Linienverkehr schon aus Gründen der Rentabilität nicht bedient werden oder aber der gesamte Droschkenverkehr zur Nachtzeit sind Beispiele, die die Bedeutung des Droschkengewerbes für die Allgemeinheit unterstreichen.

Nach alledem erweist sich, daß der Droschkenverkehr eine Verkehrsart ist, die ebenso wie der öffentliche Linienverkehr vom Interesse der Allgemeinheit her gesehen unverzichtbar ist und deshalb eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt[35].

bb) Die Bedeutung des Rundfunks für die Allgemeinheit

Da im Rahmen dieser Arbeit wiederholt auf die Bedeutung des Rundfunks eingegangen wurde, sollen an dieser Stelle nur noch einmal die wichtigsten Punkte genannt werden.

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks ist von seiner wesentlichen Funktion im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat her zu bestimmen. Dabei sind als wichtigste Ausformungen des Begriffs der öffentlichen Aufgabe die Konstituierung eines öffentlichen Meinungsmarktes anzusehen, um "ein publizistisches Zeitgespräch der Gesellschaft" zu ermöglichen, wodurch ein politisches Forum geschaffen wird, innerhalb dessen die politischen Auffassungen vorgeformt und die Kommunikation zwischen den Repräsentanten der Bevölkerung gewährleistet wird[36].

Rundfunk und Presse sind dazu die wichtigsten Instrumente, indem sie den geistigen Kampf, die freie Auseinandersetzung der Ideen und Interessen gewährleisten[37]. Sie dienen damit

dem Interesse der freien Meinungsbildung und der chancengleichen Mitwirkung der Bevölkerung an dem demokratischen Prozeß, dessen wichtigste Ausprägung das Wahlrecht darstellt. Um dieses Recht sinnvoll wahrnehmen zu können, ist eine umfassende Information der Allgemeinheit über die Gegenstände notwendig, die die Bevölkerung in die Lage versetzen, sich ein Urteil zu bilden[38].

cc) Vergleichbarkeit des öffentlichen Verkehrsinteresses mit dem öffentlichen Meinungsbildungsinteresse

Die Aufgabe des Droschkengewerbes und die Aufgabe des Rundfunkunternehmens ist insofern vergleichbar, als sie für die Allgemeinheit eine eminent wichtige Aufgabe erfüllen. Aufgrund der Bedeutung des Droschkengewerbes hat das Bundesverfassungsgericht Eingriffe in die Berufswahl mit Art. 12 I GG für vereinbar erklärt[39].

Wegen der Bedeutung des Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht verlangt, daß auch nach Wegfall der Sondersituation die Freiheit des Rundfunks durch gesetzgeberische Maßnahmen zu sichern sei[40].

Obwohl die Schranken des Art. 12 I GG nicht auf Art. 5 I GG übertragen werden können, so ist doch ein Vergleich der Bedeutung des Droschkengewerbes mit der Bedeutung des Rundfunks für die Allgemeinheit bei der Klärung der Frage der Zulässigkeit einer Tariffinanzierung des Rundfunks hilfreich.

Da, wie gezeigt, die Bedeutung des Rundfunks für die Allgemeinheit mindestens ebensohoch eingeschätzt werden kann, wie die Bedeutung des Droschkengewerbes für das allgemeine Verkehrsinteresse, muß die Zulässigkeit einer Tariffinanzie-

rung darüberhinaus an Art. 5 GG gemessen werden.

dd) Die Vereinbarkeit einer Tariffinanzierung mit Art. 5 II GG

Wie oben bereits ausführlich dargestellt, ist der Gesetzgeber darauf beschränkt, aber auch dazu verpflichtet, das Notwendige gesetzlich zu regeln, um die Freiheit des Bürgers auf ungehinderte Information zu sichern, insbesondere Einschränkungen dieser Freiheit, die vermeidbar sind, zu verhindern und zu beseitigen.

Eine Tariffinanzierung wäre, wie gezeigt, dazu geeignet, die Informationsangebote zu erhöhen, was dem Informationsbedürfnis der Bürger zugute käme.

Rundfunkgesetze sind aber nur verfassungsmäßig, als sie allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 5 II GG sind.

Verfassungsrechtlich unzulässig sind Sondergesetze, das heißt diejenigen Gesetze, die sich gegen die Rundfunkfreiheit speziell richten oder in ihren funktionstypischen Auswirkungen einem gezielten Eingriff gleichkommen[41)].

Die Regelung einer Tariffinanzierung könnte ein Sondergesetz im Sinne des Art. 5 II GG sein, da es den Rundfunkunternehmern verwehrt ist, ihr Unternehmen beispielsweise über Pay-TV und Werbung zu finanzieren.

Dies stimmt aber nur auf den ersten Blick. Ein solches Gesetz will vielmehr Meinungspluralität herstellen und Konzentrationsbestrebungen verhindern. Es will damit den Rundfunk zu einer von der Verfassung geforderten Pluralität hin organisieren. Wie bereits dargestellt, kann dies nicht durch Organisation des Rundfunks gewährleistet werden,

sondern nur durch Finanzierungsregelungen. Außenpluraler privater Rundfunk folgt marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten. Selbst eine begrenzte Staatsaufsicht kann die negativen Folgen des Wettbewerbs im werbefinanzierten Rundfunk nicht verhindern. Daher können allein über die Art der Finanzierung die in Art. 5 I GG enthaltenen Rechte am nachhaltigsten gesichert werden. Die Finanzierung kann aber nicht für sich allein betrachtet werden, weil mit ihr gleichzeitig auch organisatorische Weichen im Hinblick auf Pluralität der Meinungen, Unabhängigkeit des Rundfunks von Dritten und Vielfalt der Rundfunkveranstalter gestellt werden.

Mit der Entscheidung zugunsten einer Finanzierungsart ist auch die Entscheidung über die Art, das Programmangebot, die marktwirtschaftlichen Abhängigkeiten und die unternehmerische Eigenverantwortlichkeit des Rundfunks gefallen. Die Frage der Finanzierung indiziert indirekt die Frage der Organisation des Rundfunks, da in erster Linie die Finanzierung darüber entscheidet, ob der Rundfunk aus sich heraus kommunikationsfördernd ist oder nicht.

Wie gezeigt ist ein über Tarif finanzierter Rundfunk kommunikationsfördernd.

Der Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes im Sinne des Art.5 II GG erlaubt das kommunikationsfördernde Sondergesetz[42)], wenn es zur Erhaltung der Existenz oder Funktionsfähigkeit der Kommunikationsfreiheit dient[43)]. Zwar ist das allgemeine Gesetz in seiner ursprünglichen Form sicher nicht auf positive legislatorische Maßnahmen des Staates angelegt. Das allgemeine Gesetz diente der liberalen Freiheitsidee als klassisches Abwehrinstrument. Fördernde Aufgaben waren ihm unbekannt. Diese Situation hat sich aber im Zeichen des sozialen Rechtsstaates gewandelt. Auch das

allgemeine Gesetz muß leistende Aufgaben übernehmen.

Was im einzelnen dies für Aufgaben sind, kann in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben. Jedenfalls sind dies Aufgaben, die die Kommunikation fördern oder es sind diesem Ziel dienende Organisationsgesetze.

In diesem Sinne ist wohl auch das Bundesverfassungsgericht zu verstehen, wenn es feststellt, daß die Pressefreiheit den Presseunternehmern ein subjektives Recht gewährt.

Gleichzeitig hat die Bestimmung des Art. 5 I GG auch eine objektivrechtliche Seite. Der Staat ist, unabhängig von subjektiven Berechtigungen einzelner, verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Dennoch ließe sich etwa auch an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten [44)].

Obwohl es zu den von Art. 5 I GG geschützten unternehmerischen Tätigkeiten gehört, Presseunternehmen zu gründen und, was damit in engem Zusammenhang steht, auch zu kaufen, kann es verfassungsrechtlich geboten sein, in diese Freiheit durch Gesetz einzugreifen, um Monopolbildungen zu verhindern.

Solche Gesetze sind allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 5 II GG, denn sie regeln nicht die gesellschaftlichen Freiheitszwecke, sondern die freiheitliche Grundrechtsausübung bzw. Kommunikation. Selbst wenn man solche Gesetze als Sondergesetze bezeichnen wollte, so wirken sie nicht unzulässig diskriminierend oder privilegierend, denn sie richten ihre fördernde Wirkung auf keine Besserstellung

in inhaltsrechtlicher Hinsicht, vielmehr in verfassungsgerechter Weise[45]. Sie enthalten sich der Einflußnahme auf die aktuellen Kommunikationsinhalte (Rundfunkprogramm) und sind insofern neutral bzw. allgemein.

Damit kann festgestellt werden, daß ein Gesetz, das eine Finanzierung über Tarif vorsieht, nicht gegen Art. 5 II GG verstößt.

b) Vereinbarkeit einer Tariffinanzierung mit Art. 12 I GG

Wie dargelegt, liegt eine Tariffinanzierung im Interesse der Allgemeinheit, so daß bei einer Tarifregelung, die als Berufsausübungsregelung zu qualifizieren ist, kein Verstoß gegen Art 12 I GG festgestellt werden kann.

Ergebnis: Auch im Bereich des Rundfunks wäre eine Tariffinanzierung verfassungsrechtlich zulässig.

c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Festsetzung einer Untergrenze der Sehbeteiligung

Auch in einem tariffinanzierten System muß die Finanzierung von der Sehbeteiligung in der Form abhängig gemacht werden, daß nur solche Unternehmen, die eine gewisse Einschaltquote in einem bestimmten Zeitraum nicht unterschreiten, finanziert werden.

Es kann nicht Sinn einer Finanzierung über einen pauschalierten Tarif sein, daß auch solche Programme von allen Tarifpflichtigen finanziert werden, die nur für eine verschwindend kleine Minderheit oder gar nur zur eigenen "Erbauung" der Rundfunkveranstalter produziert werden.

Der Wegfall der Preiskonkurrenz darf nicht dazu mißbraucht

werden, ohne wirtschaftliches Risiko bewußt Programme zu produzieren, die auf kein meßbares Interesse der Rezipienten stoßen. Von daher ist es sinnvoll, durch Gesetz eine Untergrenze der Sehbeteiligung festzusetzen, die erst bei Überschreiten zu einem Anspruch auf Finanzierung aus dem Tarifeinkommen führt. Eine solche Regelung ist aber nur dann zulässig, wenn sie nicht gegen die Verfassung verstößt.

aa) Kein Verstoß gegen Art. 5 I GG

Art. 5 I GG postuliert ein größtmögliches Meinungsspektrum, das nur durch Vielfalt der Programme erreicht werden kann. Jedes weitere Programm erhöht diese Vielfalt ohne Rücksicht auf die Gründe, die der Programmveranstalter für die Produktion tatsächlich hat. Diese können durchaus egoistisch sein und brauchen keineswegs den Nutzen der Rezipienten im Auge haben.

Trotzdem gebietet Art. 5 I GG nicht, daß solche Programme durch einen pauschalierten Tarif finanziert werden müssen.

Zweifellos würde es einen Verstoß gegen Art. 5 I GG darstellen, wenn die Finanzierung davon abhängig gemacht würde, ob das Programm für die Allgemeinheit nützlich, wertlos oder wünschenswert ist. Eine solche Differenzierung ist mit Art. 5 I GG nicht vereinbar.

Wenn nun aber ein Programm verbreitet wird, das von den Rezipienten in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit nicht akzeptiert wird, ist es nur gerechtfertigt, wenn es nicht durch die Rezipienten zwangsweise mitfinanziert wird.

Das Bundesverfassungsgericht[46)] betont in seinem dritten Fernsehurteil auch die Rezipientenfreiheit. Diese besteht

darin, ein bestimmtes Programm abzulehnen und sich einem anderen zuzuwenden. Rezipientenfreiheit bedeutet aber auch, ein ganzes Programmangebot eines Veranstalters abzulehnen. Wenn nun eine ganz überwiegende Anzahl von Rezipienten ein Programmangebot nicht akzeptiert, so würde es gerade der Rezipientenfreiheit widersprechen, wenn sie dieses Programm dennoch mitfinanzieren müßten, obwohl keinerlei Akzeptanz für ein solches Angebot besteht. Das Grundgesetz gibt jedermann das Recht, aus den vorhandenen Informationsquellen auszuwählen, und überläßt es der Bevölkerung, über den Erfolg oder Mißerfolg der einzelnen Sendungen zu entscheiden und damit auch über den wirtschaftlichen Erfolg des Rundfunkunternehmens.

Wägt man also das Recht des Rundfunkveranstalters, Programme zu verbreiten und das Recht des Rezipienten, Programme eines bestimmten Veranstalters nicht zu akzeptieren, gegeneinander ab, so ist hier die Rezipientenfreiheit höher einzuschätzen, da dem Rundfunkunternehmer nicht verboten wird, solche Programme weiterhin zu verbreiten. Nur muß er sie dann aus seinem eigenen Finanzaufkommen finanzieren. Der Rezipient darf nicht gezwungen werden, Programme zu zahlen, für die kein Interesse besteht.

Daraus ergibt sich, daß die Festsetzung einer Untergrenze der Sehbeteiligung mit Art. 5 I GG vereinbar ist.

bb) Kein Verstoß gegen Art. 12 I GG

Bei der Festsetzung einer Untergrenze der Sehbeteiligung handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung, die dann zulässig ist, wenn sie im Interesse der Allgemeinheit ergeht. Gerade die Tarifpflichtigen, die private Programme empfangen wollen, haben ein eminentes Interesse daran, nicht solche Anbieter finanzieren zu müssen, an deren Leistung über-

haupt kein Interesse besteht. Ein solches Vorgehen würde vielmehr die Finanzdecke der übrigen Anbieter schwächen, was negative Auswirkungen auf das Programmangebot haben könnte.

In dieser Berufsausübungsregelung kann auch keine verkappte Berufswahlregelung gesehen werden, da die wirtschaftliche Inkompetenz eines Unternehmens nicht den Anspruch auf eine bestimmte finanzielle Leistung auslösen kann. Im übrigen wird eine verkappte Berufswahlregelung durch das Bundesverfassungsgericht nur dann angenommen, wenn die wirtschaftlichen Folgen so schwerwiegend sind, daß sie über den Einzelfall hinaus die Existenz des Gewerbezweiges als ganzem gefährden[47].

Das ist bei dieser Regelung nicht der Fall, da die überwiegende Zahl der Rundfunkunternehmer von der Regelung überhaupt nicht betroffen werden.

Ein Verstoß gegen Art. 12 I GG ist damit nicht festzustellen.

cc) Kein Verstoß gegen Art. 3 I GG

Ein Verstoß gegen Art. 3 I GG könnte darin gesehen werden, daß ein Teil der Rundfunkunternehmer aus dem Tarifaufkommen finanziert wird, während einem anderen Teil diese Finanzierung versagt wird. Eine unzulässige Ungleichbehandlung läge vor, wenn zwischen den Rundfunkunternehmern willkürlich differenziert würde[48].

Obwohl es sich in beiden Fällen um Rundfunkunternehmer handelt, könnte hier eine zulässige Differenzierung vorliegen, wenn man nicht auf den Tatbestand Rundfunkunternehmer abstellt, sondern das Gewicht auf das Programm legt[49].

Das Differenzierungskriterium "Programm" ist geeignet, Unterschiede zwischen den Rundfunkveranstaltern festzustellen.

Während die einen Programme produzieren, für die die überwiegende Zahl der Rezipienten bereit ist, einen positiven Preis zu zahlen, produzieren die anderen solche Programme, für die keine Zahlungsbereitschaft besteht.

Die Unternehmer, die derartige Programme produzieren, unterbreiten den Rezipienten kein reeles Angebot, da sie davon ausgehen müssen, daß es nicht angenommen wird.

Der pauschalierte Tarif wird für das Angebot von privaten Programmen erhoben. Daher muß das Angebot ernsthaft sein, um die Rechtsfolge der Bezahlung auslösen zu können. Das bedeutet, daß zumindest eine reele Chance bestehen muß, daß das Programm von einem nennenswerten Teil der Bevölkerung angenommen wird. Es geht nicht an, daß Programmangebote über einen pauschalen Tarif finanziert werden, wenn auf Seiten des Rundfunkveranstalters überhaupt kein Angebotswille besteht, das heißt überhaupt kein tatsächliches Angebot auf Leistungsabnahme gemacht wird, da der Anbieter von vornherein davon ausgeht, daß sein Angebot keine Chance hat, angenommen zu werden.

Wenn ein solches "Nichtangebot" vorliegt, ist es gerechtfertigt, diese Anbieter von der Tariffinanzierung auszuschließen. Die Unternehmen, die diesen sehr niedrig anzusetzenden Resonanzpegel der Wirtschaftlichkeit mit ihren Programmen nicht erreichen, geben ein "Scheinangebot" ab. Dies rechtfertigt, denjenigen Rundfunkunternehmern gegenüber eine Differenzierung vorzunehmen, die mit ihrem Programm eine Rezipientenzahl erreichen, die diese Untergrenze überschreitet.

Es liegt somit kein Verstoß gegen Art. 3 I GG vor, wenn Rundfunkunternehmen, die einen gewissen Resonanzpegel nicht erreichen, von der Finanzierung aus dem Tarifaufkommen ausgeschlossen werden.

Ergebnis: Die Festsetzung einer Untergrenze der Sehbeteiligung ist verfassungsgemäß.

d) Verteilung des Werbeaufkommens unter den Rundfunkveranstaltern

Um dieses Finanzierungssystem weiter zu optimieren, ließe sich zumindest für die Anfangsphase des privaten Rundfunks an eine Regelung denken, die vorsieht, daß ein Teil der Erlöse aus dem Werbeeinkommen in einem gemeinsamen Fond vereinnahmt und nach bestimmten Kriterien auf die einzelnen Rundfunkveranstalter verteilt werden[50].

Durch eine solche Regelung würde einmal die Chancengleichheit des Zugangs zum privaten Rundfunk gesteigert, und zum anderen die Gefahr von Konzentrationsbestrebungen weiter eingedämmt. Die Schaffung finanzieller Mindestvoraussetzungen würde einseitige Kapitalabhängigkeiten verhindern und die Pluralität der Veranstalter und der Programme erhöhen. Finanziell schwächere Veranstalter erhielten so die Möglichkeit, Rundfunkunternehmen zu gründen und zu betreiben, da das finanzielle Risiko durch eine Verteilung des Werbeaufkommens ab einer gewissen Grenze abgeschwächt würde und damit die finanzielle Existenzfähigkeit der Rundfunkunternehmen zumindest in der Anfangsphase des privaten Rundfunks sicherer wäre[51].

aa) Das rheinland-pfälzische Gesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel sieht eine solche Verteilung vor

Danach haben die Veranstalter gemäß § 16 II des Gesetzes eine Abgabe zu zahlen, die nach oben auf 10 Prozent der Bruttowerbeeinnahmen begrenzt ist. Gemäß § 26 hat die Anstalt für Kabelkommunikation diese Mittel unter Berücksichtigung der Sendezeit an die einzelnen Veranstalter zu verteilen.

Damit soll gewährleistet werden, daß die Rundfunkveranstalter eine finanzielle "Grundausstattung" erhalten, unabhängig von ihren unternehmerischen Tätigkeiten, um ihrer Aufgabe in einem demokratischen Staat besser gerecht zu werden.

Dies gilt umso mehr, als der Rundfunk auch ein kulturelles Phänomen ist[52)].

bb) Die kulturelle Aufgabe des Rundfunks

Der Staat betrachtet es als seine Aufgabe, die kulturelle Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern[53)]. Dieser Aufgabenstellung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten Hochschulurteil Rechnung getragen, indem es festgestellt hat, daß der Staat zur positiven Pflege und Förderung der Wissenschaft verpflichtet ist[54)]. Der Staat hat als Kulturstaat für die Ideen einer freien Wissenschaft im Sinne des Art. 5 III GG einzustehen. Er ist verpflichtet, sein Handeln positiv danach einzurichten, das heißt schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheit vorzubeugen, indem er personelle und finanzielle Mittel bereitzustellen hat. Das bedeutet, daß er funktionsfähige Institute für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Ver-

fügung zu stellen hat. Ohne diese Förderung durch den Staat kann keine unabhängige Forschung mehr betrieben werden, da der Staat hinsichtlich des Wissenschaftsbetriebes ein faktisches Monopol besitzt. Aufgrund dieser Situation ist es dogmatisch gerechtfertigt, einen Leistungsanspruch aus Art. 5 III GG gegen den Staat zu bejahen, dies in konsequenter Fortsetzung der Rechtsprechung zum numerus-clausus-Urteil[55)].

Diese Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht hier zu Art. 5 III GG entwickelt hat, können modifiziert auf die Finanzierung des privaten Rundfunks angewandt werden, da sowohl Art. 5 I GG als auch Art. 5 III GG Teil der grundrechtlichen Kommunikationsverfassung sind[56)].

Sicherlich kann aus Art. 5 I,2 GG nicht der Anspruch hergeleitet werden, daß der Staat im Bereich des privaten Rundfunks verpflichtet ist, selbst finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Jedoch kann aus dem Gedanken, daß der Staat zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Hochschulen verpflichtet ist, der Anspruch abgeleitet werden, daß der Staat durch gesetzgeberische Maßnahmen sicherzustellen hat, daß die Funktionsfähigkeit des Rundfunks als eminent wichtiges Gemeinschaftsgut gewährleistet wird.

Eine Grundausstattung, die von den Rundfunkunternehmern selbst zu finanzieren wäre und nicht vom Staat aufgebracht werden müßte, wäre für eine Übergangszeit ein durchaus taugliches Mittel, um einen chancengleichen Zugang zum Rundfunk zu gewährleisten. Wenn schon die Grundausstattung der Hochschulen verfassungsrechtlich geboten ist, dann ist sie für den privaten Rundfunk, jedenfalls in einer Übergangszeit, verfassungsrechtlich zulässig.

Ein solches Gesetz stellt auch kein Sondergesetz im Sinne des Art. 5 II GG dar, da nicht die Rundfunkunternehmerfreiheit im Sinne des Art. 5 I GG beschränkt wird. Jeder kann Rundfunkunternehmen gründen, was durch dieses Gesetz noch erleichtert wird, und auch inhaltlich selbstverantwortlich führen.

Ergebnis: Die Regelung ist damit mit Art. 5 I GG vereinbar.

cc) Verstoß gegen Art.12 I GG

Da das Gesetz einen Teil des Gewinns abschöpft, könnte ein Verstoß gegen Art. 12 I GG vorliegen.

Bei dieser Regelung handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung und nicht um eine Berufswahlregelung, da hier kein Berufsverbot statuiert wird.

Es handelt sich auch hier nicht um eine verkappte Berufswahlregelung. Diese hat das Bundesverfassungsgericht nur dann angenommen, "wenn die betroffenen Berufsangehörigen... wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, den gewählten Beruf ganz oder teilweise zur Grundlage ihrer Lebensführung oder - bei juristischen Personen - zur Grundlage ihrer unternehmerischen Erwerbstätigkeit zu machen"[57].

Gerade das Gegenteil soll diese Regelung bewirken, nämlich daß sehr viele sich den Beruf des Rundfunkveranstalters zur Grundlage ihrer Lebensführung machen können. Um dieses Ziel zu erreichen, sind 10 Prozent der Bruttowerbeeinnahmen an die Anstalt für Kabelkommunikation abzuführen. Dieser Teil ist nicht so erheblich, als daß er die Existenz der Rundfunkunternehmer gefährdet, zumal ein solches Gesetz nach dem Bundesverfassungsgericht[58] nur dann eine verkappte

Berufswahlregelung ist, "wenn die wirtschaftlichen Folgen so schwerwiegend sind, daß sie über den Einzelfall hinaus die Existenz eines zu einem Beruf zusammengefassten Gewerbezweiges als ganzen beseitigen oder gefährden. Berufsausübungsregelungen greifen nicht schon dann in die Berufsfreiheit ein, wenn sie den aus der Ausübung eines Berufes erzielten Gewinn soweit mindern, daß ein einzelner Unternehmer sich zur Aufgabe seines bisherigen Berufes veranlaßt sieht. Die Freiheit der Berufswahl ist erst dann tangiert, wenn die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, den gewählten Beruf zur Grundlage ihrer Lebensführung zu machen".

Geht man von diesen Voraussetzungen aus, dann könnte dieses Gesetz nur dann als Berufswahlregelung qualifiziert werden, wenn angenommen werden müßte, daß diese Regelung die Rundfunkunternehmer zwingt, in größerer Zahl ihre Betriebe einzustellen[59)].

Dies kann aber gerade nicht angenommen werden, da die 10 Prozent, die der Unternehmer von seinen Werbeeinnahmen abführen soll, nicht geeignet sind, die Rundfunkunternehmer zu "erdrosseln" und dazu zwingen, in größerer Zahl ihre Betriebe zu schließen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß viele Newcomer die Chance erhalten, sich auf dem Markt zu etablieren. Damit wird die Freiheit der Berufswahl und die Chancengleichheit des Zutritts zum Beruf des Rundfunkveranstalters gerade erhöht.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß diese Regelung nicht als verkappte Berufswahlregelung zu qualifizieren ist, sondern als Berufsausübungsregelung.

Bei Einschränkung der Berufsausübung hat der Gesetzgeber

den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, der besagt, daß die Berufsausübung nur im Interesse des Gemeinwohls eingeschränkt werden darf und darüberhinaus geeignet, erforderlich und zumutbar sein muß.

Durch die hier in Frage stehende Regelung will der Gesetzgeber erreichen, daß das Informationsangebot für den Rezipienten erhöht wird. Dies liegt unzweifelhaft im Interesse der Allgemeinheit. Die Erforderlichkeit und Geeignetheit der Maßnahme können nicht bestritten werden, da eine solche Regelung mindestens in einer Übergangszeit notwendig ist, um eine begrenzte Vielfalt zu erreichen, die Art. 5 I GG verlangt.

Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[60] sind Regelungen der Berufsausübung auch dann zumutbar, wenn mit ihnen erheblich reduzierte Gewinnaussichten verbunden sind. Dies wurde besonders in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.Oktober 1977 deutlich, in der sich das Gericht ausführlich mit dieser Problematik befaßte.

Aufgrund der Verordnung über das öffentliche Direktrufnetz für die Übertragung digitaler Nachrichten (DirRufV) wurde den Herstellern die Möglichkeit genommen, ihre Geräte unmittelbar an private Kunden abzugeben (§ 3 IV DirRufV). Die Teilnehmer konnten also die Zusatzgeräte nicht mehr direkt bei den Herstellern beziehen, sondern nur noch bei der Post. Sinn der Regelung ist es, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Direktrufnetzes zu sichern und die Anpassung des Netzes an neuere technische Entwicklungen zu erleichtern; daneben sollten Fehlinvestitionen der Benutzer bei der Beschaffung der Zusatzeinrichtungen vermieden werden[61].

Auch hier geht es um einen Eingriff des Staates in bestehende Wettbewerbsverhältnisse, der den Teilnehmern an diesem Wettbewerb eine erhebliche Einschränkung ihrer Absatz- und Gewinnaussichten zumutet. In dieser Entscheidung hat das Gericht die Vorschrift des § 3 IV DirRufV als eine Berufsausübungsregelung bezeichnet, die für die betroffenen Hersteller der Zusatzgeräte zumutbar ist, da zumindest in einer Übergangsphase der Bundespost nicht verwehrt sein dürfe, die Schnittstellen und Anschlußbedingungen in der Weise festzulegen, daß eine in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht optimale Datenübertragung gewährleistet wird.

Diese Schlußfolgerungen lassen sich auch auf die Regelung des § 16 II des rheinland-pfälzischen Mediengesetzes übertragen, nach der die Rundfunkunternehmer verpflichtet werden, 10 Prozent ihrer Einnahmen aus der Werbung abzuführen, was ihre Gewinnaussichten zweifellos schmälert.

Es darf aber nicht übersehen werden, daß diese Regelung mindestens teilweise eine Maßnahme staatlicher Wirtschaftslenkung darstellt, die sicherstellen soll, daß sich im Bereich des Rundfunks eine unternehmerische Vielfalt etablieren kann, damit sich eine begrenzte Vielfalt der Programme einstellen kann. Dies ist zumindest in einer Übergangsphase für die Rundfunkunternehmer zumutbar.

Die Tariffinanzierung in dieser Form hätte auch den Vorteil, daß sie ohne Probleme in ein Pay-TV-System übergeleitet werden kann, da sie quasi die Vorstufe eines Pay-TV-Systems darstellt. Technisch funktionieren beide Systeme gleich. Das Tarifsystem hätte allerdings in der Anfangsphase den Vorteil, daß der Preiswettbewerb mit all seinen Nachteilen entfällt. Wenn aber genügend Haushalte verkabelt sind, und genügend Frequenzen zur Verfügung stehen, ist es verfassungsrechtlich geboten, das Tarifsystem in ein Pay-TV-System

überzuleiten, da dieses System dann, wie gezeigt, auch unter Wettbewerbsbedingungen dem Art. 5 I GG entsprechend funktioniert. Hier wären dann vermutlich keine gesetzlichen Regelungen mehr nötig, um die Anforderungen, die Art. 5 I GG an das Programm, die Pluralität und die Unabhängigkiet der Rundfunkveranstalter stellt, zu gewährleisten.

Jedenfalls in einer Anfangsphase ist die Tariffinanzierung in der oben beschriebenen Form die Finanzierungsart, die der Verfassung am ehesten entspricht.

e) Wirtschaftlichkeit dieses Systems

Zur Frage der Wirtschaftlichkeit ist von folgendem Modell auszugehen:

Anzahl der Haushalte in Baden-Württemberg:		3 581 000
Davon sind 30 Prozent verkabelt	:	1 074 300
Anzahl der Rundfunkveranstalter	:	30
Kosten pro Teilnehmer in DM pro Monat	:	20
Tarifaufkommen insgesamt pro Monat in DM	:	21 486 000
Jahreseinnahmen pro Veranstalter in DM	:	8 594 400
Werbekosten pro Minute in DM	:	500
Jährliche Werbeeinnahmen pro Veranstalter in DM	:	90 000
Gesamteinnahmen pro Jahr pro Veranstalter in DM	:	9 674 400

Angenommen, 30 Prozent der Haushalte Baden-Württembergs sind verkabelt, und der Pauschaltarif beträgt für jeden Haushalt pro Monat 20 DM. Dann beläuft sich das Tarifaufkommen aller Rundfunkveranstalter auf 21 486 000 DM pro Monat[62)].

Wenn außenpluraler Rundfunk erst bei 30 Veranstaltern zugelassen wird, erhält bei gleichmäßiger Verteilung des Tarifaufkommens jeder Veranstalter 716 200 DM pro Monat. Im Jahr beläuft sich der Betrag also auf 8 594 400 DM.

Legt man die Zahlen des Bundesverbandes deutscher Zeitungsverleger (BDZV) zugrunde, dann liegt der Finanzbedarf eines Veranstalters für ein täglich einstündiges Programm bei ca. 3,5 Millionen DM, für ein tägliches Zweistundenprogramm bei ca. 9 Millionen DM[63)].

Geht man davon aus, daß jeder Veranstalter ein tägliches Zweistundenprogramm anbietet, dann kann er nach dem Landesmediengesetz von Baden-Württemberg pro Stunde Programm drei Minuten Werbung ausstrahlen.

Da die Kosten für die Werbeminute im privaten Rundfunk erheblich niedriger sein werden, als bei öffentlich-rechtlichen Anstalten, sollen sie für die Modellrechnung nur 500 DM betragen.

Bei sechs Minuten Werbung in einem Zweistundenprogramm erhält der Veranstalter 3 000 DM; im Monat also 90 000 DM.

Seine Gesamteinnahmen aus dem Tarifaufkommen und der Werbung belaufen sich damit auf 806 200 DM pro Monat, im Jahr also auf 9 674 000 DM.

Da es nicht wahrscheinlich ist, daß jeder Veranstalter ein tägliches Zweistundenprogramm anbieten wird, so ist der Anteil am Tarifaufkommen entsprechend der Sendezeit zu staffeln.

Wenn in einer Anfangsphase 10 Prozent des Werbeeinkommens in einen gemeinsamen Fond abgeführt werden, und von der

Anstalt für Kabelkommunikation an finanzschwächere Veranstalter verteilt wird, dann wäre dies ein jährlicher Betrag von 3 240 000 DM, die von den dreißig Veranstaltern abzuführen wären und zur Verteilung kommen würden.

Da auch hier nicht davon ausgegangen werden kann, daß jeder Veranstalter 90 000 DM an Werbeeinnahmen erzielt, sondern es eher wahrscheinlich ist, daß größere Veranstalter auch ein tägliches Programm von fünf Stunden anbieten werden, erzielen diese tägliche Werbeeinnahmen von 7 500 DM, das sind im Jahr ca. 2 700 000 DM. Ein solcher Veranstalter müßte allein schon ca. 270 000 DM in den gemeinsamen Fond einzahlen. Dies hat in der Anfangsphase den Vorteil, daß größere Unternehmer nicht in relativ kurzer Zeit allein durch die Werbeeinnahmen eine beherrschende Marktposition einnehmen können, da die Gewinne aus der Werbung zur Finanzierung der übrigen Veranstalter verwendet werden.

Im übrigen sind Neugründungen von Rundfunkunternehmen dadurch leichter zu realisieren.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß eine Mischfinanzierung aus Werbung und Pauschaltarif ökonomisch praktikabel ist.

GESAMTERGEBNIS IN BEZUG AUF EINE FINANZIERUNG AUS EINEM PAUSCHALEN TARIF UND WERBUNG

Eine Mischfinanzierung aus Tarif und Werbung ist für eine Übergangszeit verfassungsmäßig und einer Finanzierung über Pay-TV überlegen, solange nicht genügend Haushalte verkabelt sind und eine ausreichende Frequenzzahl nicht zur Verfügung steht.

T E I L II

ANHANG

QUELLEN- UND AUTORENVERZEICHNIS

Q U E L L E N V E R Z E I C H N I S

EINLEITUNG

1) C.F.Weizsäcker, Festvortrag: Wohin führt uns die Wissenschaft ? Sonderdruck S.135
2) B.Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, in: Rundfunk in Deutschland, Bd.1
3) D.Roß, Rundfunk in Deutschland, Anmerkungen zur ersten Gesamtdarstellung seiner Geschichte, in: RuF 81/1, S.82f
4) BVerfGE 12, 205ff
5) R.Hoffmann, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, Bd.1, S.24ff; M.W.Thomas, Ein anderer Rundfunk - eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, S.7ff; Rundfunk zwischen Bestand und Neuordnung, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht, Bd.31, S.1ff; H.J.Kleinsteuber, in: Ein anderer Rundfunk - eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, S.30ff
6) H.J.Kleinsteuber, a.a.O.,S.30,34
7) H.Bausch, Rundfunkfreiheit für Jedermann ? in: Media Perspektiven 5/78,1

HAUPTTEIL

1. Kapitel

I. Rundfunkbegriff und Neue Medien

1) H.G.Knitel, Die neuen elektronischen Medien - einige Prinzipien und Grenzen für deren rechtliche Gestaltung, in: Rundfunkrecht, S.41ff; K.Brepohl, Lexikon der neuen Medien; B.-P.Lange, Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, S.188ff; C.Detjen, Die neuen Medien aus der Sicht

der Zeitungsverleger; Medienbericht der Bundesregierung, in: BT-Drucks. 8/2264, S.96: Neue Kommunikationstechnologien S.22f

2) H.D.Jarass, Die Freiheit der Massenmedien

3) P.J.Tettinger, Neue Medien und Verfassungsrecht, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht, S.2

4) M.Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S.49

5) G.Koch, Zur Frage der Zuordnung der neuen audiovisuellen Medien zum Rundfunk in Art. 5 I,2 GG, S.47ff ; U.Messerschmidt, in: Die Zukunft des Rundfunks, S.133,141

6) U.Messerschmidt, a.a.O.,S.133,139
H.H.Klein, Die Rundfunkfreiheit, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht, S.4; G.Koch, a.a.O.,S.47ff

7) P.J.Tettinger, a.a.O., S.23

8) KtK-Bericht, S.107

9) KtK-Bericht, S.109

10) KtK-Bericht, S.109

11) KtK-Bericht, S.124

12) KtK-Bericht, S.103

13) B.Schulz, Bildschirmtext - ein neues Medium für die juristische Fachinformation ? NJW 79, S.1697ff

14) KtK-Bericht, S.101; M.Bullinger, a.a.O., S.27

15) KtK-Bericht, S.100

16) KtK-Bericht, S.113

17) KtK-Bericht, S.113

18) KtK-Bericht, S.107

19) KtK-Bericht, S.101

20) E.W.Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, S.40;V.Schoeler, Über die Zulassung lokalen Fernsehens, S.56f; H.Demme, Das Kabelfernsehen in rechtlicher Sicht, S.10f

21) K.Gscheidle, Die Medien im künftigen Kommunikationssystem - die Post als Faktor, Mittler und Anreger - in: Media Perspektiven 8/75, S.345,350

22) vgl. den Meinungsstand zum verfassungsrechtlichen Rund-

funkbegriff bei G.Koch, a.a.O., S.70ff

23) OVG Münster, in: AfP 77, Heft 2, S.289

24) Maunz-Dürig-Herzog, zu Art. 5 GG, Rdn.195; G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, S.21f

25) E.Kull, Kommunikationsfreiheit und neue Medien, in:AfP, H.2/77, S.251,252f

26) P.Lerche, Rundfunkmonopol, S.17; OVG Münster, in: AfP H.2/77, S.289

27) F.Ossenbühl, Probleme und Wege der Verfassungsauslegung in: DÖV 65, S.649 m.w.Nachweisen

28) BVerfGE 12, 205, 225ff

29) BVerfGE 12, 205, 260ff; P.Lerche, Rundfunkmonopol, S.15

30) BVerfGE 12, 205, 260

31) BVerfGE 12, 205, 226

32) BayVerfGHE 30, 78, 92

33) BVerfGE 12, 205, 226; Maunz-Dürig-Herzog zu Art.5 GG Rdn. 197; G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.21

34) P.Lerche, Rundfunkmonopol, S.22ff; W.Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S.113; D.Stammler, Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff, in: AfP 75, S.742,747f

35) Bericht der Rundfunkreferenten, in: Film und Recht, 75, 652, 657f

36) D.Stammler, a.a.O., S.748; Bericht der Rundfunkreferenten, in: FUNK-Korrespondenz, Nr.22/30.Mai 1979, S.D2

37) B.Chr.Finck, in: Beiträge zum Medienrecht, S.14ff

38) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.30; W.Lieb, Kabelkommunikation und Rundfunkgesetze, S.174f; G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.28, insbes. 32,33,42

2. Kapitel

I. Folgt aus Art. 5 I,2 GG das Recht des Unternehmers, frei zu bestimmen, wie er sein Rundfunkunternehmen finanzieren will ?

1) E.Feldmann, Theorie der Massenmedien, S.80ff
2) G.Maletzke, Psychologie der Massenkommunikation, S.49
3) G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.25
4) BVerfGE 57, 295ff
5) BVerfGE 12, 205, 261
6) Chr.Pestalozza, Rundfunkfreiheit in Deutschland, in: ZRP 79,25ff m.w.Nachw.
7) H.H.Klein, Das Informationsrecht des Bürgers und die öffentlichen Rundfunkanstalten, in: AfP 77, 265ff; W.Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, S.18ff
8) H.Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Zulassung privaten Rundfunks, Bd.29, S.3, m.w.Nachw. H.H.Klein, Die Rundfunkfreiheit, S.65; Chr.Pestalozza, a.a.O., in: ZRP 79, 25, 27; W.Rudolf, a.a.O., S.22; C.Haensel, Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, S.502
9) H.Krüger, Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien, S.74
10) D.Stammler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, S.20
11) E.Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S.78; H.Ridder, Meinungsfreiheit, in: Die Grundrechte, Bd.2, S.256ff
12) W.Löwer, Ausländisches Werbefernsehen und deutsches Verfassungsrecht, in: JZ 81, 730ff; H.H.Klein, Der Begriff der Rundfunkfreiheit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1981, in: FK, Nr.40, 1981, 1ff; Degenhart, Anmerkungen zum dritten Fernsehurteil, in: DÖV 81, 960ff; E. Kull, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, in: AfP 81, 378ff; M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 82, 69ff; R.Scholz, Das

dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 516ff; Chr. Pestalozza, Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in Deutschland, in: NJW 81, 2158

13) BVerfGE 57, 295, 323ff

14) BVerfGE 57, 295, 319f

15) Chr.Pestalozza, a.a.O., in NJW 81, 2158, 2160; Degenhart, Anmerkungen zum dritten Fernsehurteil, in: DÖV 81, 960ff; R.Scholz, a.a.O., JZ 81, 561, 566, 568

16) H.H.Klein, Der Begriff der Rundfunkfreiheit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1981, in: FK, Nr.40, 1981, 1, 2; E.Kull, a.a.O., in: AfP 81, 378, 380

17) E.Kull, a.a.O., in: AfP 81, 378, 380; vgl.auch Fußn.33 und S.383

18) W.Schmidt, Anmerkungen zum dritten Fernsehurteil, in: DVBL 81, 915, 920; E.W.Böckenförde, Die Rundfunkfreiheit, ein Grundrecht ? in: AfP 82, 77; P.Lerche, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 82, 1676ff; R.Ricker, Freiheit und Ordnung nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts , in: NJW 81, 1925ff; T.Oppermann, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: JZ 81, 721ff; W.Hoffmann-Riem, Ein Anlauf zum privaten Rundfunk, in: ZRP 81, 177ff; E.W.Fuhr, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZDF-Jahrbuch 1981, S.142ff; W.Hoffmann-Riem, Freiheit nach Maßgabe des Gesetzes ?, in: FK 27, 1982,1ff; D.Schwarzkopf, Rundfunkfreiheit ist eine dienende Freiheit, in: FK, Nr. 39, 1981, 1ff; E.W.Fuhr, Die Gewährleistung der Meinungsvielfalt als Voraussetzung des außenpluralen Rundfunks, in: FK, Nr.39, 1981, 3ff; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561ff

19) P.Lerche, a.a.O., in: NJW 82, 1676, 1677; R.Ricker, a.a.O.

in: NJW 81, 1925, 1926

20) W.Hoffmann-Riem, Ein Anlauf zum privaten Rundfunk, in: ZRP 81, 177, 183ff; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561, 563

21) E.W.Fuhr, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZDF-Jahrbuch 1981, S.142,143; T.Oppermann, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung, in: JZ 81, 721,726

22) R.Groß, a.a.O., in: DVBL 82, 561, 562ff; E.W.Fuhr, Die Gewährleistung der Meinungsvielfalt als Voraussetzung des außenpluralen Rundfunks, in: FK, Nr.39, 1981, 3f; ders., a.a.O., in ZDF-Jahrbuch 1981, S.142ff; P.Lerche, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 82, 1676ff; W.Schmidt, Anmerkungen zum dritten Fernsehurteil, in: DVBL 81, 915, 920ff

23) E.W.Böckenförde, Die Rundfunkfreiheit, ein Grundrecht ? in: AfP 82, 77,78f; W.Hoffmann-Riem, Grundrechtliche Freiheit nach Maßgabe des Gesetzes ? in: FK, Nr.27, 1982, 1f; D.Schwarzkopf, Rundfunkfreiheit ist eine dienende Freiheit, in: FK, Nr.39, 1981, 1ff

24) BVerfGE 7, 198, 204; BVerfGE 50, 290,337

25) H.H.Klein, Öffentliche und private Freiheit, in: Der Staat, Bd.10, S.164

26) W.Leisner, Werbefunk und öffentliches Recht, in: Schriftenreihe zum öffentlichen Recht, Bd.56, S.191

27) H.Krüger, Staatslehre, 2.Aufl.,S.540

28) H.Ridder, Die Grundrechte, S.249ff, 262ff

29) P.Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL Bd.30, S.135

30) v.Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Einleitung zum Grundrechtsabschnitt, S.34ff

31) H.J.Faller, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, in: AfP 81, 430, 433; R.Scholz, Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt, in:

JuS 74, 299, 302; E.Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 70; H.H.Klein, Die Rundfunkfreiheit, S.54

32) E.Wahl, Notwendigkeit und Grenzen einer längerfristigen Aufgabenplanung, in: Der Staat, Bd.11, S. 472ff; Stern-Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S.55

33) BVerfGE 2, 1, 12f; BVerfGE 5, 85, 140f; BVerfGE 20, 162, 174f

34) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 GG, Rdn.185; E.W.Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, 1529, 1537; ders., Grundrechtstheorie, in: NJW 1976, 2089, 2098f

35) BVerfGE 7, 199, 205

36) BVerfGE 50, 290, 337

37) BVerfGE 57, 295, 319

38) R.Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 561, 563

39) BVerfGE 57, 295, 320

40) BVerfGE 20, 162ff

41) BVerfGE 57, 295, 320f

42) BVerfGE 8, 104, 112; BVerfGE 20, 56, 98; BVerfGE 25, 256, 265; BVerfGE 12, 13, 125; vgl. auch: Zusammenstellung bei Leipholz-Rinck-Hellberg-Wutke, Grundgesetz für die BRD, "Kommentar", 4.Aufl., Art. 5 GG, Rdn.1, 3, 4

43) BVerfGE 27, 71, 81

44) R.Scholz, a.a.O., in: JZ 81, 561, 563

45) W.Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, Bd.22, S.87; a.A.: H.Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Zulassung privaten Rundfunks, S.91, m.w.Nachw.; vgl. aber auch: H.H.Klein, a.a.O., S.32

46) W.Hoffmann-Riem, Die Zukunft des Rundfunks, ein Verfassungsproblem ? in: RuF 79, H.2-3, S.143, 147

47) BVerfGE 10, 118, 121

48) W.Hoffmann-Riem, a.a.O., in: RuF 79, H.2-3, S.143,147, m.w.Nachw. in Fußn.25

49) BVerfGE 57, 295, 320
50) BVerfGE 57, 295, 322ff
51) BVerfGE 57, 295, 319
52) BVerfGE 57, 295, 322
53) BVerfGE 57, 295, 319
54) BVerfGE 57, 295, 320
55) BVerfGE 57, 295, 321
56) BVerfGE 34, 165, 192f; BVerfGE 40, 237, 249; BverfGE 41, 251, 260; BVerfGE 45, 400, 417; BVerfGE 47, 46, 78ff; BVerfGE 48, 210, 221; BVerfGE 49, 89, 126f
57) BVerfGE 62, 295, 320
58) Manuz-Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 24. Aufl., S.261
59) K.Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 13.erg. Aufl., S.195
60) BVerfGE 57, 295, 322ff
61) R.Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 561, 563
62) Seit BBVerfGE 30, 173, 193ff; BVerfGE 47, 46, 78ff
63) R.Scholz, a.a.o., S.120f; P.Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, S.56
64) BVerfGE 57, 295, 322
65) BVerfGE 57, 295, 322
66) BVerfGE 57, 295, 323
67) BVerfGE 57, 295, 323
68) BVerfGE 57, 295, 323
69) BVerfGE 57, 295, 323
70) H.H.Klein, Die Rundfunkfreiheit, S.61
71) BVerfGE 50, 290, 341
72) BVerfGE 50, 290, 341
73) BVerfGE 35, 78, 114
74) BVerfGE 39, 1, 41
75) BVerfGE 57, 295, 325
76) Entwurf eines Landesmediengesetzes Baden-Württemberg, im folgenden ELaMeGBW;
Entwurf des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, im folgenden ELaRuGN

3. Kapitel

I. Was bedeutet Außenpluralität ?

1) BVerfGE 57, 295, 325

2) BVerfGE 57, 295, 323ff; Rundfunkmitarbeiterbeschluß, Leitsatz, in: NJW 82, 1447ff; Rundfunkratsbeschluß, zu B II 2, in: NJW 82, 1451ff

3) BVerfGE 12, 205ff; BVerfGE 31, 314ff

4) E.Kull, Verfassung als Parteiprogramm - Zur Expansion der relevanten Kräfte, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S.213

5) vgl. dazu H.Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Zulassung privaten Rundfunks, Bd. 29, S.74ff; K.H.Ladeur, Rundfunkverfassung und Pluralismus, in: RuF 78, H.2, S.141ff

6) BVerfGE 12, 205, 262; BVerfGE 31, 314, 322, 325ff; BVerfGE 57, 295, 323

7) H.H.Klein, Die Grundrechte im demokratischen Staat, S.35ff, m.w.Nachw.

8) H.H.Klein, Die Rundfunkfreiheit, S.53f; BVerfGE 57, 297, 323; R.Ricker, Verfassungsrechtliche Aspekte des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: AfP 80, 140, 144

9) H.H.Klein, a.a.O., S.54; Überblick bei Leipholz-Rinck, Art. 5 GG, Rdn. 1, 3, 4; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 GG, Rdn. 231f

10) BVerfGE 12, 113, 125

11) BVerfGE 12, 205, 262f

12) P.Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, S.29, 38

13) F.Kübler, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: MP 82, 556, 560

14) E.W.Fuhr, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZDF-Jahrbuch 1981, S.142, 145; ders., Die Gewährleistung der Meinungsvielfalt als Voraussetzung des außenpluralen Rundfunks, in: FK Nr.39, 1981, 4; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 81, 561, 565; P.Lerche, Beteiligung Privater im

Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 82, 1676, 1677; Maunz-Dürig-Herzog, Art.5 GG, Rdn. 231; Stern-Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S.49; Lang-Schwarz, Das baden-württembergische Landesmediengesetz, Modellentwurf oder Muster ohne Wert, in: RuF 82, H.2, 335, 338

15) BVerfGE 57, 295, 322

17) BVerfGE 57, 295, 323

17) Maunz-Dürig-Herzog, Art.5 GG, Rdn.40; R.Ricker,Verfassungsrechtliche Aspekte des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: AfP 80, 140, 144

18) M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 82, 69, 76

19) BVerfGE 57, 295, 325

20) M.Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S.178f

21) P.Lerche, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 82, 1676, 1679

22) BVerfGE 57, 295, 320

23) BVerfGE 57, 295, 323

24) M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 82, 69, 76

25) R.Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 561, 564

26) BVerfGE 57, 295, 322

27) R.Scholz, a.a.O., in: JZ 81, 561, 562, 563

28) T.Oppermann,Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der BRD, in: JZ 81, 721, 728

29) H.H.Klein, Der Begriff der Rundfunkfreiheit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1981, in: FK Nr.40, 1981, 1; ders., Die Rundfunkfreiheit, S.79

4. Kapitel

1) R.Scholz, Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt, in: JuS 74, 299, 305; EKM, Bd.1, S.157; E.W.Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 74, 1529, 1538

I. Finanzierung durch Subventionen

1) EKM, Bd.1, S.157f
2) BVerfGE 27, 360, 364
3) Stern-Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk Rundfunk, S. 149ff; R.Scholz, Private Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Rundfunkvorbehalt, in: JuS 74, 299, 305
4) BVerwGE 27, 360, 362
5) Chr.Pestalozza, Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in Deutschland, in: NJW 81, 2158, 2162; R.Ricker, Freiheit und Ordnung nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 81, 1925, 1927, 1928; K.Stern, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S.47; P.Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, S.101ff
6) BVerfGE 20, 162, 176
7) BVerfGE 36, 321, 340
8) BVerfGE 12, 205, 260
9) BVerfGE 20, 162, 174f; BVerfGE 36, 312, 340
10) U.Scheuner, Pressefreiheit, in: VVStRL Bd.22, 30, 76
11) OVG Berlin, in: NJW 75, 1938, 1939
12) Wesentlichkeitstheorie, BVerfGE 47, 46, 78f; BVerfGE 49, 89, 126f; OVG Berlin, NJW 75, 1938, 1940
13) OVG Berlin, NJW 75, 1938, 1940
14) EKM Bd.1, S.158
15) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.60

5.Kapitel

I. Finanzierung aus dem eigenen Finanzaufkommen des Trägers

1) M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 82, 69, 75; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561, 569

6.Kapitel

I. Finanzierung durch Spenden

1) EKM, Bd.1, S.103
2) BVerfGE 12, 205ff; BVerfGE 57, 295, 323

7.Kapitel
I. Finanzierung aus öffentlichen Zwangsabgaben

1) K.Seeger, Kommunalabgabengesetz von Baden-Württemberg, 2.Aufl.
2) BVerwG, in: DÖV 64, 712ff
3) Vgl. hierzu: Erichsen-Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, S.5ff
4) J.-H.Kaiser, Presseplanung, S.42; E.Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspresse (Planstudien 3), S.20; P.Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S.23ff
5) U.Scheuner, Privatrechtliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, in: ZV und ZV Nr.2, 1968, S.115ff
6) EKM, Bd.1, S.156, 104

8.Kapitel
I. Finanzierung durch Werbung

1) Von Baden-Württemberg und Hessen
2) KtK Anlageband 5, S.197, Zu Kosten eines Rundfunkunternehmens mit lokalem Programmcharakter
3) Überlegungen des ZDF zu Kabelpilotprojekten, in: ZDF-Schriftenreihe H.20, S.21ff
4) Modellskizze der Kölner Zeitungsverleger, S.89, in: Zeitung und neue Medien, Materialien zur aktuellen Diskussion, Juli 81
5) EKM, Bd.1, S.99, 96
6) B.Wieland, Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt?, in: EKM, Bd.2, S.223
7) Krause-Ablaß, Die Neutralitätspflicht der Rundfunkanstalten, in: RuF 62, 113, 116
8) O. Bachof, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz, S.6

9) K.Stern, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S.45

10) P.Lerche, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S.2

11) K.Schneider, Konzentrationsbestrebungen der deutschen Landesrundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht, S.66

12) G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.66

13) F.Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S.75ff; W.Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.100; U.Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL 22, 1, 65; BVerwGE 2, 178ff, BGHSt 5, 12, 22, aus jüngerer Sicht wohl auch BVerfGE 40, 371, 382 aber ohne Begründung

14) Zum Begriff der verfassungsgeschützten Meinung mit umfangreichen Nachweisen F.Schneider, a.a.O., S.3ff, 12ff

15) G.Herrmann, a.a.O., S.69 m.w.Nachw. Fußn. 3, 6, 7; P.Lerche, Werbung und Verfassung, S.76ff; ders., Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S.15; W.Löwer, Ausländisches Werbefernsehen und deutsches Verfassungsrecht, in: JZ 81, 730, 735; A.v.Varnbühler, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, in: Film und Recht, 12/79, S.630, 632

16) P.Lerche, a.a.O., S.79, 154

17) G.Herrmann, a.a.O., S.71; BVerfGE 21, 271, 279

18) P.Lerche, a.a.O., S.94; ausführlich Löwer, a.a.O., in: JZ 81, 730, 735, alle Aussagen sind Meinung, da es unmöglich ist, "Meinung" von "Nichtmeinung" zu unterscheiden, dazu gibt es kein taugliches Abgrenzungskriterium

19) K.Bettermann, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, in: DVBL 63, 41f; V.Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd.1, S.245; P.Lerche, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S.9; H.Ridder, Kirche, Staat, Rundfunk, S.41

20) Chr.Starck, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, in: NJW 80, 1359, 1360; A.Arndt, Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, in: JZ 65, 337ff; L.Fröhler, Werbefernsehen und Pressefreiheit, S.3; BVerfGE 12, 205, 260;

BVerfGE 31, 314, 326; BVerfGE 35, 202, 225;

21) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 GG, Rdn.50; Chr.Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S.11

22) BVerfGE 20, 162, 278ff

23) vgl. oben S.65, Fußn.17

24) W.Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.22ff, 52ff; H.Schneider, Werbung im Rundfunk, S.63

25) C.Haensel, Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, S.112

26) so aber G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.90; W.Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, S.84, unterscheidet zwischen Sendeprogramm und Werbung, um der objektivrechtlichen Bedeutung des Wortes "Berichterstattung" gerecht zu werden. Die ist aber seit BVerfGE 12, 205, 260 nicht mehr möglich, da Werbung auch Programm ist, nämlich Werbeprogramm

27) O.Bachof, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz, S.30f

28) BVerfGE 12, 205, 260

29) BVerfGE 12, 205, 260

30) vgl. in diesem Sinne auch: G.Herrmann, a.a.O., S.87ff

31) Auszug aus Kabinettsvorlage vom 13.6.1979 (Zwischenbericht) über die im Bereich der neuen Medien auftretenden Probleme, S.20, 25, 28; C.Haensel, a.a.O., S.116

II Ist ein rein werbefinanzierter Rundfunk verfassungsrechtlich zulässig ?

1) M.W.Thomas, Privatfunk, Staatsfunk oder was ? Zur Zukunft des Rundfunks, S.96

2) D.A.Cook, Your Money and your Life, eine amerikanische Beschreibung des US-Fernsehens, in: Medium 80, H.2, 28

3) B.Wieland, Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt ? in: EKM, Bd.2, S.224

4) BVerwGE 29, 214ff; A.v.Varnbühler, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, in: Film und Recht, 12/79, 630, 631

5) Werbung 1978 - weiter überproportionale Wachstumsraten Die Markenartikelwerbung in den klassischen Werbemedien, in: MP 2/79, 74, 77
6) Vorstellungen der hessischen Landesregierung zur Fortentwicklung der Medienstrukturen, in: MP 5/80, 323, 326
7) R.Ricker, Freiheit und Ordnung nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 81, 1925, 1927
8) vgl. die Einzelheiten zur Entwicklung der Nachfragepotentiale und des Werbebudgets, Itin-Schrape, Entwicklungsbedingungen der neuen Medien bis 1990, in: MP 1/81, 1ff

3. Auswirkung der Werbefinanzierung auf das Programm

1) Chr.Schwarz-Schilling, Anmerkungen zu den Thesen zur Fortentwicklung des Rundfunksystems, in: RuF 82/3, 337, 338f; Zehn medienpolitische Thesen der CDU/CSU, in: MP 11/78, 801 und Stellungnahme von Chr.Schwarz-Schilling in: MP 11/78, 791ff
2) BVerfGE 57, 295, 322
3) BVerfGE 57, 295, 322
4) W.Hoffmann-Riem, Chancengleichheit im zukünftigen Kommunikationssystem, in: ZRP 76, 291, 297; ders., Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S.36; ders., Die Zukunft des Rundfunks, ein Verfassungsproblem ? in: RuF 79 H.2-3, 143, 145; H.Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Zulassung privaten Rundfunks, S.84f; T.Oppermann, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: JZ 81, 721, 727; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561, 564
5) K.Grund, Privatrundfunk, Ersatz, Ergänzung oder Konkurrenz ? S.8, 78

6) Zusammenstellung bei H.Schmidbauer, Allokation, technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, 1.Kap. S.18ff; H.Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, S.36ff

7) B.Wieland, Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt ? in: EKM, Bd.2, S.220, 227

8) H.Schmidbauer, a.a.O., S.33f

9) vgl. hierzu ausführlich, B.Wieland, a.a.O., in: EKM, Bd.2, S.220ff

10) E.Hoppmann, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung, S.18, 20

11) A.Silbermann, Vorteile und Nachteile des kommerziellen Fernsehens, S.172

12) B.Wieland, Programmvielfalt und kommerzielles Fernsehen, Ergebnisse der amerikanischen Television Economics, in: RuF 1/81, S.5

13) W.Hilf, Medienpolitik am Maßstab gesellschaftlicher Ziele, in: MP 5/78, 338, 340f, 342, 343; H.J.Kleinsteuber, Was macht die Wirtschaft mit dem Rundfunk ? in: ein anderer Rundfunk, eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, S.31, 34, 36, 38, 42

14) P.O.Steiner, Programme Patterns and Preferences and Workability of Competition in Radio Broadcasting, S.194-223

15) Siehe Schaubild S.78

16) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.287ff

17) O.Beebe-Maning, Television Economics

18) B.Wieland, a.a.O., in: RuF 81/1, S.5, 9; ders., Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt, in: EKM, Bd.2, S.220, 235

19) W.Müller, a.a.O., S.684

20) So auch u.a. J.Kraft, Kalkulationen zum kommerziellen Fernsehen, in: Medium 10/79, 5ff; B.P.Lange, Kommerzfunk versus Integrationsfunk, in: MP 3/80, 133, 140; ders., Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Or-

ganisation, S.36; M.W.Thomas, Privatfunk, Schwarzfunk oder was ? Zur Zukunft des Rundfunks, S.91, 100f; H.Bausch, Rundfunkfreiheit für Jedermann ? in: RuF 78/1, 3, 6; Kaum Wettbewerb in der amerikanischen Telekommunikationsindustrie, Bericht zur Telecommunication in Transition, in: MP 6/82, 392, 393; H.J.Kleinsteuber, Fernsehen und Geschäft, S.22ff; Vielzahl bedeutet nicht Vielfalt, in: MP 10/79, 673ff; Sondergutachten der Monopolkommission - Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, in: MP 12/81, 860, 868

21) BVerfGE 57, 295, 322ff

22) Hinzufügung des Verfassers, Diese Hinzufügung entspricht dem Sinnzusammenhang der zitierten Passage. Wenn das Bundesverfassungsgericht auf S.322 eine begrenzte Vielfalt, wie sie bei der überregionalen Presse zu konstatieren ist, auch für den Rundfunk ausreichen läßt, dann kann die zitierte Passage nur diese begrenzte Vielfalt meinen. Das gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht einen Satz zuvor feststellt, daß von einem solchen Zustand (wie im Bereich der überregionalen Tageszeitungen) auf dem Gebiet des privaten Rundfunks zumindest vorerst nicht ausgegangen werden kann (S.323). Daher kann die Passage, die sich nun an diesen Satz anschließt, ...ob mithin ein "Meinungsmarkt" entsteht, auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt, nicht so verstanden werden, als müßten alle Meinungsrichtungen tatsächlich unverkürzt zum Ausdruck kommen, sondern kann nur in obengenanntem Sinne verstanden werden. Im übrigen vgl. Kap.3, S.42ff.

23) Literaturbesprechung zu W.Müller, Die Ökonomik des Fernsehens, in: MP 12/80, 848, 850

24) E.Hoppmann, Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: ORDO, Bd.18, S.231f

25) Zur Konzentration der Massenmedien in den Vereinigten Staaten, in: MP 4/80, 212, 218

26) Zur Konzentration der Massenmedien in den Vereinigten Staaten, in: MP 4/80, 212, 218f

27) M.-L.Kiefer, Der vermarktete Zuschauer, S.71, 72ff; W.Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen in den USA, Ein Beispiel für die Bundesrepublik, S.47, 54

28) J.Rothenberg, Sovereignty and the Economy of TV Programming, S.62

29) Auf diese Neigung zu Duplikationen wurde schon hingewiesen, S.78

30) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.127

31) M.-L.Kiefer, a.a.O., S.71, 73; W.Müller, a.a.O., S.153

32) US-Network-Fernsehen: Boom mit Krisenzeichen, in: MP 2/78, 65, 70, 71

33) BVerfGE 27, 71, 81; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 GG, Rdn.83

34) H.Čopič, Berufsverbot und Pressefreiheit, in: JZ 63, 494, 496

35) K.Fischer, Über den Geltungsbereich der Pressefreiheit, S.142ff

36) H.D.Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S.165, 193, 206

37) W. Löwer, Ausländisches Werbefernsehen und deutsches Verfassungsrecht, in: JZ 81, 730, 736

38) BVerfGE 27, 71, 81, sei nur als grundlegende Entscheidung zitiert

39) Maunz-Dürig-Herzog, Art.5 GG, Rdn.84f

40) P.Schnur, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, 101, 107, Fußn.13

41) W.Geiger, Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem, in: AfP 77, 256, 263

42) J.Isensee, Wer definiert die Freiheitsrechte ? S.25ff; ders., Grundrecht und Demokratie - die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, in: Der Staat, 1981, H.2, 161ff

43) W.Löwer, a.a.O., in: JZ 81, 730, 737

44) BVerfGE 33, 52, 86; W.Schmitt Glaeser, Neue Medien in Baden-Württemberg, in: VBlBW 1/81, 337, 341

45) Wilhelm, Mediennutzung, Medienwirkung, in: AfK, Bd.15, S.139; so aber EKM, Bd.1, S.105ff, Die Effekte des Rundfunks sind nach wie vor unzureichend erforscht und daher nur schwer abzuschätzen, vgl. hierzu auch: Chr.Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S.9, Fußn.19

46) Diese Gefahren werden in Abschnitt 4: Erwartete Auswirkungen auf den Menschen und Möglichkeiten der Vorbeugung gegen nachteilige Folgen, in: EKM, Bd.1, S.105, ausführlich beschrieben. Ebenso in Abschnitt 5, EKM Bd.1, S.124, Auswirkungen auf Medien, Staat und Gesellschaft; H.Schmidt, Bändigung der Technik oder Aussichten der Vernunft in der Medienpolitik, in: AfP 81, 16, 19

47) W.Schmitt Glaeser, Neue Medien in Baden-Württemberg, in: VBlBW 1/81, 337, 341

48) BVerfGE 5, 85, 204f

49) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.74ff

50) BVerfGE 57, 295, 322

51) BVerfGE 12, 205, 260

52) BVerfGE 57, 295, 322

53) H.-J.Faller, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, in: AfP 81, 430ff

54) EKM, Bd.1, 156; BVerfGE 8, 104, 112; BVerfGE 12, 205, 261; BVerfGE 20, 56, 98; BVerfGE 25, 256, 265; BVerfGE 12, 113, 125; BVerfGE 31, 314, 325; BVerfGE 36, 193, 204; BVerfGE 57, 295, 323

55) B.P.Lange, Kommerzfunk versus Integrationsfunk, in: MP 3/80, 133, 139

56) H.Schwarz, Freiheit und Verantwortung des Rundfunks, S.23, 33

57) E.Kull, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, in: AfP 78, 383; T.Oppermann, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung, in: JZ 81, 721, 728; a.A., M.Wittig-Terhardt, Zum Entwurf für ein Gesetz über neue Medien:

Landesmediengesetz Baden-Württemberg, in: RuF 82, H.3, 284, 288; Lang-Schwarz, Baden-württembergisches Landesmediengesetz, Modellentwurf oder Muster ohne Wert ? in: RuF 82, H.3, 334,337

58) M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 82, 69, 74

59) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.75

60) BVerfGE 4, 157, 177f

61) BVerfGE 16, 147, 187

62) BVerfGE 21, 12, 39f

63) BVerfGE 49, 134, 138

64) R.Ricker, Verfassungsrechtliche Aspekte des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: AfP 80, 140, 145; R.Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 561, 566

65) E.Schwark, Der Begriff des allgemeinen Gesetzes in Art. 5 II GG, S.20ff; W.Weber, in: Festschrift für E.R.Huber, S.181ff; I.v.Münch, Grundgesetzkommentar zu Art. 5 II GG, Rdn. 47, m.w.Nachw.; G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.175ff

66) K.Bettermann, Die allgemeinen Gesetze als Schranke der Pressefreiheit, in: JZ 69, 601, 603

67) R.Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S.339ff

68) R.Scholz, Zu OVG-Berlin, in: DÖV 75, 136; OVG-Berlin, DÖV 75, 134ff; P.Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit, S.47ff

69) Licht- oder Schaukeltheorie, dazu: BVerfGE 7, 198, 208ff; BVerfGE 12, 113, 124ff; BVerfGE 20, 162, 176ff; BVerfGE 25, 69, 77

70) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 II GG, Rdn.251ff

71) R.Smend, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: VVDStRL, Bd.4, 44, 51

72) H.-J.Papier, Über Pressefreiheit, in: Der Staat, Bd.13, 1974, S.399

73) W.Hoffmann-Riem, zu OVG-Berlin, in: JZ 76, 402, 407

74) H.-J.Papier, Über Pressefreiheit, in: Der Staat, Bd.13, 1974, S.399, 406; Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, S.50; Kleinhardt, Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht, in: DVBL 65, 467, 469ff; R.Groß, Zur institutionellen Sicherung der Pressefreiheit und zu den Schranken des allgemeinen Gesetzes, in: DVBL 66, 562, 564; W.Hoffmann-Riem, a.a.O., in: JZ 76, 402, 407

75) K.Bettermann, Die allgemeinen Gesetze als Schranke der Pressefreiheit, in: JZ 69, 601, 604ff; Kemper, Pressefreiheit und Polizei, S.66f; OVG-Berlin, in: JZ 76, 402ff, mit Anm. von Hoffmann-Riem; W.R.Schenke, Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionen, in: Der Staat, Bd.15, 1976 S.553ff

76) Dies ist das Problem der Subventionierung einzelner Presseunternehmen bei Nichtsubventionierung von Konkurrenzunternehmen, dazu VG-Berlin, in: NJW 74, 330ff; OVG-Berlin, DÖV 75, 134ff, m.Anm. von R.Scholz

77) R.Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S.345

78) R.Scholz, a.a.O., S.345

79) R.Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S.117

80) R.Scholz, zu OVG-Berlin, in: DÖV 75, 136f

81) BVerfGE 57, 295, 323

82) BVerfGE 12, 205ff

83) R.Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S.117

84) Wenn z.B. die Anzahl der Bewerber für die gleiche Programmart so hoch angesetzt wird, daß sie tatsächlich nicht erreicht werden kann.

85) BVerfGE 57, 295, 320

III. Der Einfluß der Werbung auf die einzelne Sendung

1) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.128
2) W.Müller, a.a.O., S.128
3) H.J.Kleinsteuber, Fernsehen und Geschäft, S.68
4) W.Müller, a.a.O., S.129
5) H.J.Kleinsteuber, a.a.O., S.59
6) W.Müller, a.a.O., S.129 und Fußn.2
7) H.J.Kleinsteuber, a.a.O., S.57
8) H.J.Kleinsteuber, a.a.O., S.62f
9) H.J.Kleinsteuber, a.a.O., S.71
10) W.Müller, a.a.O., S.153
11) H.J.Kleinsteuber,a.a.O., S.67
12) Vielzahl bedeutet nicht Vielfalt, in: MP 10/79, 673, 676
13) W.Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen in den USA, Ein Beispiel für die BRD ? S.47, 58
14) B.P.Lange, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation, S.43 und Fußn.21
15) W.Hoffmann-Riem, a.a.O., S.59
16) W.Müller, a.a.O., S.504f; H.H.Herbers, Wie effektiv sind Marktmechanismus und Wettbewerb im Rundfunkbereich ? in: MP 2/81, 91, 92
17) M.L.Kiefer, Der vermarktete Zuschauer, S.71, 73, 74; H.J.Kleinsteuber, a.a.O., S.180ff; vgl. vor allem W.Müller,a.a.O., S.542, insbes.558
18) W.Hoffmann-Riem, a.a.O., S.47,59
19) W.Müller, a.a.O., S.131; EKM, Bd.1, S.124
20) BVerfGE 31, 314, 325
21) BVerfGE 57, 295, 329
22) BVerwGE 39, 159, 167
23) B.Schmitz, Kommerzielles Fernsehen und Rundfunkunternehmerfreiheit, in: DÖV 68, 683, 687
24) BVerfGE 57, 295, 325
25) BVerfGE 57, 295, 320
26) P.Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, S.35; W.Hoffmann-Riem, Die Zukunft des

Rundfunks, ein Verfassungsproblem, in: RuF 79, H.2-3, S.143, 146, jedoch mit anderer Begründung; H.H.Klein, Die Rundfunkfreiheit, S.60

27) Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd.2, S.271

28) H.J.Kaiser, Das Recht des Presse-Grosso, S.46ff

29) G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.230; W.Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, S.79

30) ausführlich dazu G.Herrmann, a.a.O., S.231ff

31) Chr.Oesterreich, Der Carnegie-Bericht über Public-Television in den USA, in: Medium 12/79, S.27

32) BVerfGE 57, 295, 320, m.w.Nachw.

33) M.W.Thomas, Privatfunk, Staatsfunk oder was ? S.91, 101

34) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.133

35) J.Kraft, Kalkulationen zum kommerziellen Fernsehen, in: Medium 10/79, S.5, 7

36) W.Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen in den USA, S.47, 55;

37) H.J.Kleinsteuber, Fernsehen und Geschäft, S.68

38) W.Müller, a.a.O., S.142

39) H.J.Kleinsteuber,a.a.O., S.35; W.Müller,a.a.O., S.142; W.Hoffmann-Riem, a.a.O., S.47, 58, 63; Paletz-Robinson, Zum Ausseneinfluß auf das kommerzielle Fernsehen der USA, in: MP 2/81, 101, 102

40) vgl. oben R.Scholz zu OVG-Berlin, DÖV 75, 136ff

41) M.Wittig-Terhardt, Zum Entwurf für ein Gesetz über neue Medien: Landesmediengesetz Baden-Württemberg, in: RuF 82, H.3 284, 287

42) A.Dix, Kommerzieller Rundfunk in Großbritannien - sein rechtlicher Rahmen und seine Kontrolle in der Praxis, in RuF 80, H.3, 361, 374

43) M.Schacht, Macht und Ohnmacht öffentlicher Kontrolle über privaten Rundfunk, in: MP 10/81, 689, 694, 695

44) A.Dix, a.a.O., in: RuF 80, H.3, 361, 371; M.Schacht, a.a.O., in: MP 10/81, 689, 698; K.-G.v.Hase, Das Rundfunksystem in Großbritannien - Beispiel für die

Bundesrepublik Deutschland ? S.13, 24

45) M.Löffler, Das Zensurverbot der Verfassung, in: NJW 69, 2025ff

46) A.Dix, Kommerzieller Rundfunk in Großbritannien - sein rechtlicher Rahmen und seine Kontrolle in der Praxis, in: RuF 80, H.3, 361, 378

47) M.W.Terhardt, Zum Entwurf für ein Gesetz über neue Medien: Landesmediengesetz Baden-Württemberg, in: RuF 82, H.3, 284, 290

48) BVerfGE 57, 295, 326

49) P.Lerche, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 82, 1676, 1681

50) vgl. auch § 18 II,1 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über einen Versuch mit Breitbandkabel. Dort wird vorgeschrieben, daß die Programme in ihrer Gesamtheit ausgewogen sein müssen; gegen Abweichungen hat die Anstalt für Kabelkommunikation einzuschreiten. Auch diese Vorschrift gerät in bedenkliche Nähe zum Zensurverbot. Ebenso § 7 I Nr.2 und Nr.3 und § 12,3 des niedersächsischen Landesmediengesetzes.

51) vgl. Literatur zur Kontrolltätigkeit der FCC: E.J.Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S.187ff; Bullinger-Kübler, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S.297; B.P.Lange, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation, S.46; W.Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen in den USA, S.47, 60; ders., Fernsehkontrolle als Ritual, in: JZ 81, S.73ff; W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.96ff

52) siehe Red Lion Broadcasting CO V. FCC 395 US 367, 389, 1969

53) B.P.Lange, a.a.O., S.47; W.Hoffmann-Riem,a.a.O., in: JZ 81, 73, 79

54) W.Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen in den USA, S.61

55) W.Hoffmann-Riem, Fernsehkontrolle als Ritual, in: JZ 81, S.73, 82

56) BVerfGE 57, 295, 320
57) Stellungnahme des Arbeitskreises Werbefernsehen der deutschen Wirtschaft, in: TV-Archiv Nr.58/82, 7, 8
58) M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 82, H.2, S.69, 75

IV.Werbefinanzierter Rundfunk tendiert zur Medienkonzentration

1) D.Stammler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, S.47
2) Hauptgutachten der Monopolkommission - Fusionskontrolle bleibt vorrangig, 1978/79, S.410ff, Baden-Baden 1980.
3) BT-Drucksache, 8/2265 vom 9.11.1978
4) Sondergutachten der Monopolkommission: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, in: MP 12/81, 860, 863
5) R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561, 564; Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81, 860, 862
6) BVerfGE 25, 256, 268
7) BVerfGE 20, 162, 176
8) W.Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen in den USA, S.47, 55
9) O&O = Owned and operated
10) B.P.Lange, Kommerzfunk versus Integrationsfunk, in: MP 3/80, 133, 140; ders., Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation, S.45
11) Der Spiegel, Nr.31/1982, S.104ff
12) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.255, 260
13) M.L.Kiefer, Der vermarktete Zuschauer, S.71, 76
14) W.Müller,a.a.O., S.37, 38
15) W.Müller,a.a.O., S.39ff
16) BVerfGE 57, 295, 323

17) BVerfGE 57, 295, 323
18) P.Lerche, Rundfunkmonopol, S.34; K.Grund, Privatfunk, Ersatz, Ergänzung oder Konkurrenz ? S.59
19) Ebenso der Entwurf der Medienkommission der hessischen CDU/CSU für ein Landesmediengesetz, in: §§ 31, 32, 33; Entwurf eines niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, § 6 I Nr.3 und § 6 II.
20) Pressemitteilung Nr.75/82 des Staatsministeriums Baden-Württembergs vom 17.3.1982
21) Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81, 860, 867; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561, 569
22) BT-Drucksache 8/2265 vom 9.11.1978
23) BT-Drucksache 8/2265 vom 9.11.1978, S.3f
24) H.Bethge, Verfassungsrechtliche Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts, S.45

V. Auswirkungen eines werbefinanzierten Rundfunks auf die Presse

1) Die neuen Medien aus der Sicht des BDZV, Bonn 1981, S.1ff
2) Stellungnahme für die Enquète-Kommission, "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" des deutschen Bundestages, S.3
3) BT-Drucksache 5/2120, S.145
4) BT-Drucksache 5/2120, S.146, 152, 172
5) EKM Bd.3, S.210; BT-Drucksache 5/2120, S.145f; ARD-Jahrbuch, Hamburg 1982, S.54
6) Sondergutachten der Monopolkommission, in MP 12/81, 860, 865
7) BVerfGE 35, 202, 227; Bullinger-Kübler, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S.273, 282, 301
8) G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.307

9) vgl. hierzu ausführlich W.Lieb, Kommunikationsspezifische Aspekte einer dualen Medienstruktur, in: RuF 80, H.2, 210, 216; E.W.Hemmen, Wieso müssen Verleger Fernsehen machen ? in: epd/Kirche und Rundfunk Nr.8, 80, 1ff

10) C.Detjen, Auswirkungen elektronischer Medien auf die lokale/regionale Presse, in: EKM Bd.2, S.247, 251

11) Stellungnahme für die Enquête-Kommission, "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" des deutschen Bundestages, S.7

12) C.Detjen, a.a.O., in: EKM Bd.2, S.247, 252, 263

13) C.Detjen, Stellungnahme für die Enquête-Kommission, "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" des deutschen Bundestages, S.3

14) E.Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspresse, S.9ff, 27; W.Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, S.61ff; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 I GG, Rdn.11ff

15) BVerfGE 20, 162, 175

16) BVerfGE 10, 118, 121; BVerfGE 12, 260; BVerfGE 20, 162, 176; BVerfGE 21, 271, 279; BVerfGE 36, 193, 204

17) BVerfGE 5, 85, 134, 199, 206; BVerfGE 7, 198, 208, 212

18) BVerfGE 20, 162, 174ff

19) BVerfGE 20, 162, 175

20) BVerfGE 20, 162, 174; in diesem Sinne auch BVerfGE 21, 239, 243; BVerfGE 21, 271, 278; BVerfGE 25, 256, 268; BVerfGE 33, 52, 84f; BVerfGE 34, 269, 282f; BVerfGE 36, 193, 204; BVerfGE 36, 321, 340

21) R.Groß, Öffentliche Aufgabe der Presse und Pressefreiheit, in: NJW 63, 892f; H.H.Klein, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in DÖV 65, 755; E.Kull, Zur öffentlichen Aufgabe grundrechtsgeschützter Presse, in: Festschrift für M.Löffler zum 75. Geburtstag, S.187ff; Mallmann, Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse, in: JZ 66, 625ff; R.Ricker, Die öffentliche Aufgabe der Presse; M.Rehbinder, Öffentliche Aufgabe der

Presse: was ist das ? in: NJW 63, 1387ff

22) R.Ricker, Die öffentliche Aufgabe der Presse, S.15

23) P.Daqtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S.23ff

24) F.Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S.117f; W.Geiger, Gedanken zum neuen Presserecht, in: AfP 59, 41ff

25) R.Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S.92; E.J.Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S.13

26) BVerfGE 12, 205, 260; BVerfGE 20, 162, 175

27) BVerfGE 34, 269, 282

28) P.Schneider, Pressefreiheit und Staatsfreiheit, S.93

29) BVerfGE 20, 162, 174ff

30) R.Scholz, a.a.O., S.93; BVerfGE 20, 162, 175

31) so die h.M., vgl. die Hervorhebung von Mallmann, Literatur zum Presserecht, in: JZ 64, 141; BVerfGE 20, 162, 176; BVerfGE 21, 271, 279; BVerfGE 34, 269, 283; BVerfGE 36, 193, 204; BVerfGE 36, 321, 340

32) I.Groß, Die Institution Presse, S.67

33) BVerfGE 12, 205, 261

34) W.Kunert, Pressekonzentration und Verfassungsrecht, S.50

35) H.P.Reinheimer, Rechtliche Aspekte der Pressekonzentration, S.69

36) P.Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, S.22; BVerfGE 10, 118, 121; BVerfGE 12, 205, 260; BVerfGE 20, 162, 174ff

37) W.Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.205; G.Bussmann, Rechtsgutachten über die Beziehungen der Rundfunkanstalten zu den Zeitungsverlegern unter der Sicht des Wettbewerbs

38) Michel-Kommission, in: BT-Drucksache 5/2120, S.229, 230

39) P.Lerche, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, S.22

40) P.Lerche, Grundrechtsbegrenzung durch Gesetz im Wandel des Verfassungsbildes, in: DVBL 58, 524, 528;

Michel-Bericht, in BT-Drucksache 5/2120, S.230; W. Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.222f

41) C.Detjen, Stellungnahme für die Enquête-Kommission, "Neue Informations-und Kommunikationstechniken" des deutschen Bundestages

42) Presse contra Fernsehen, Streit der ungleichen Brüder zum Schaden der Werbung, in: MP 4/75, 152, 154; K.Grund, Privatfunk/ Ersatz, Ergänzung oder Konkurrenz?, S.92

43) BVerfGE 20, 162, 174ff

44) BVerfGE 36, 321, 340

45) BVerfGE 10, 118, 121; BVerfGE 20, 162, 167; BVerfGE 36, 193, 204; BVerfGE 36, 312, 340

46) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.81, 96f; W.Kaiser, Kabelkommunikation und Informationsvielfalt, S.85f

47) A.N.DuMont, Die Medienzukunft hat schon begonnen, in: Zeitungen und neue Medien, Materialien zur aktuellen Diskussion; H.Montag, Privater oder öffentlicher Rundfunk?, S.126; C.Detjen, Sieben unpolitische Fragen an die Verleger, in: Zeitungen und neue Medien, S.19ff; Hoffmann-Kleinsteuber, Ökonomische Aspekte der neuen Medien, in: RuF 79, H.2-3, S.203, 217

48) M.Stock, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, S.147

49) Hoffmann-Kleinsteuber, a.a.O., in: RuF 79, H.2-3, 203, 215

50) Michel-Bericht, in: BT-Drucksache 5/2120, S.236, 238

51) E.J.Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S.212ff; H.Montag, a.a.O., S.153

52) W.Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.202; L.Fröhler, Werbefernsehen und Pressefreiheit, S.28; W.Rudolf, Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 10.Dezember 1971, in: NJW 72, 1292ff; U. Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, 1, 26; H.Bausch, Gewaltenteilung in der Publizistik, in: Alex Möller Festschrift zum 65.Geburtstag, S.227; Friesenhahn, Pressefreiheit, in: Festgabe für Otto Kunze,

S.34; H.Ehmke, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in: Arndt Festschrift zum 65. Geburtstag, S.65; G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.319

53) W.Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.155

54) G.Herrmann, a.a.O., S.319; W.Leisner, a.a.O., S.155

55) I.von Münch, Grundgesetz Kommentar, Art. 5 I GG, Rdn.36a; P.Lerche, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, in: Bullinger-Kübler, S.39; ders., Rundfunkmonopol; O. Wiesheu, in: Die Zukunft des Rundfunks, S.121

56) I.von Münch,a.a.O., Art. 5 I GG, Rdn. 36a

57) H.Betke, Die verfassungsrechtliche Programmatik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts, S.54 f

58) I.von Münch, a.a.O., Art. 5 I GG, Rdn. 36a

59) H.J.Mestmäcker. Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S.218

60) Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81, 860, 867

61) R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in DVBL 82, 561, 569; Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81, 860, 867

62) BVerfGE 57, 295ff

63) BVerfGE 57, 295, 326f

64) BVerfGE 57, 295, 327

65) P.Lerche, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 82, 1676, 1681

VI. Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

1) Eine Zusammenfassung der Argumente bei W.Terhardt zum Entwurf eines Gesetzes über neue Medien: Landesmediengesetz Baden-Württemberg, in: RuF 82, H.3, 284, 292;

Heyn-Weiss, Das Fernsehprogramm von ITV und BBC zum Einfluß des kommerziellen auf das öffentlich-rechtliche Fernsehen, in: MP 3/80, 145ff; Rundfunk nach britischem Vorbild - eine Alternative?, in MP 1/79, 1ff; G.Börnsen, Öffentliche oder private Trägerschaft des Fernsehens? Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer öffentlichen Kontrolle, in: MP 11/78, 779ff

2) K.Stern, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S.30; W.Schmitt Claeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S.92f, 133; W.Knies, in: Rundfunk zwischen Bestand und Neuordnung, S.52, 53
3) BVerfGE 12, 205, 262
4) R.Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 561, 564; E.Kull, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, zum dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: AfP 3/81, 378, 383
5) So aber Stern-Bethge, Öffentlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S.90
6) BVerfGE 21, 362, 373; BVerfGE 15, 256, 262
7) T.Oppermann, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung? in: JZ 81, 721, 729; M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.94f

VII. Ergibt sich aus Art. 12 I GG etwas anderes ?

1) Leibholz-Rinck, Grundgesetz für die Bundesrepublik "Kommentar" zu Art. 12, Rdn. 1
2) BVerfGE 7, 377, 397
3) W.Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, S.24; P.Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte neuer Kommunikationstechnischer Entwicklungen, in: BayVBL 76, 530
4) P.Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, S.48; W.Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze; P.Lerche, Rundfunkmonopol, S.74; Chr.Pestalozza, Rundfunkfreiheit in Deutschland, in: ZRP 79, 25, 29;

W.Schmidt, Rundfunkfreiheit und Rundfunkgewährleistung in: ZRP 80, 132, 134; H.H.Klein, Das Jedermannsrecht auf Zugang zu den Kommunikationsmitteln, in: AfP 1/79,232ff

5) W.Berg, Grundrechtskonkurrenzen, Zum Verhältnis der Art. 2 I, 4 I und 12 I GG, in: JuS 69, 16ff; Stern-Bethge, Öffentlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S.98 m. w. Nachw.

6) H.Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Zulassung privaten Rundfunks, S.113

7) H.Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S.136; BVerfGE 39, 1, 43; R.Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S.116; U.Scheuner, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.22, 1, 53

8) E.W.Böckenförde, Das Grundrecht der Gewissensfreiheit, in: VVDStRL, Bd.28, 82, 83; H.Bethge, a.a.O., S.115

9) Zur Methodik der Auslegung mehrerer schrankendivergierender Grundrechte vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 I GG, Rdn. 142; P.Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S.129; zur Maxime in dubio pro libertate vgl. Chr.Pestalozza, in: Der Staat, Bd.2, 245; Leipholz, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.20, 103, 117, 120; H.Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.20, 53, 86; F.Ossenbühl, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, S.137, 155 u. Fußn.80; P.Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S.33 u. Fußn.18 U.Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, 1, 37; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 3 I, Rdn.2 u. Fußn.2; zum Problem der Grundrechtseffektivität vgl. F.Ossenbühl, in: Der Staat, Bd.10, S.66; H.Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.20, 53, 87; K.Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik, S.29; zur Spezialität vgl. BVerfGE 6, 32ff; BVerfGE 30, 173, 192ff; zur Idealkonkurrenz vgl. U. Deminger, Freiheitsordnung - Wertordnung - Pflichtenordnung, in: JZ 75, 545, 546; Rupp, Zum "Mephisto-Beschluß" des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 72, 66, 67

10) BVerfGE 7, 377ff
11) BVerfGE 30, 292, 315f; BVerfGE 46, 120, 146
12) vgl. zum ganzen I.von Münch, Art. 12, Rdn.43ff
13) EKM Bd.1, 168

9.Kapitel
I. Finanzierung durch Abonnement oder Einzelentgelt (Pay-TV)

1) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.42ff; Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81, 860, 869
2) BVerfGE 7, 198, 208; BVerfGE 10, 118, 121; BVerfGE 12, 205, 259ff; BVerfGE 20, 162, 175; BVerfGE 25, 256, 265; BVerfGE 27, 71, 81f; BVerfGE 35, 202, 221
3) R.Scholz, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 81, 560, 564
4) F.Kübler, Pressefreiheit als Entscheidungsfreiheit des Lesers, in: Festschrift für Martin Löffler zum 75.Geburtstag, S.169, 180; H.J.Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, S.209
5) Chr.Schwarz-Schilling, Anmerkungen zu den Thesen zur Fortentwicklung des Rundfunksystems, in: RuF 82, H.3, 337,339; Bertelsmann, Gruner & Jahr, in: Medium 8/76, 40
6) W.Hoffmann-Riem, Chancengleichheit im zukünftigen Kommunikationssystem, in: ZRP 76, 291, 297; Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81, 860, 868; M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.43; G.Naeher, Neue Medien, in: Die Zukunft des Rundfunks, S.91, 92; Expansion dank Pay-TV und Satellit - Zur Lage des amerikanischen Kabelfernsehens, in: MP 1/80, 1,5; Pay-TV - ein taugliches Modell auch für die Bundesrepublik?, in: MP 5/76, 216, 212
7) W.Hoffmann-Riem, Ein Anlauf zum privaten Rundfunk, in: ZRP 81, 177, 181

8) Expansion dank Pay-TV und Satellit, in: MP 1/80, 1
9) Expansion dank Pay-TV und Satellit, in: MP 1/80, 1
10) Pay-TV - ein taugliches Modell für die Bundesrepublik?, in: MP 5/76, 216, 218
11) W.Müller, Ökonomik des Fernsehens, S.594
12) a.a.O., in: MP 5/76, 220
13) W.Müller, a.a.O., S.635
14) H.H.Herbers, Wie effektiv sind Marktmechanismus und Wettbewerb im Rundfunkbereich ?, in: MP 2/81, 91, 94
15) 5 000 Zuschauer mal 0,25 DM = 1 250 DM - 500 DM Fixkosten = 750 DM
16) 2 500 Zuschauer mal 0,35 DM = 875 DM - 500 DM Fixkosten = 375 DM
17) vgl. hierzu ausführlich W.Müller, a.a.O., S.634ff u. 694
18) a.a.O., in: MP 5/76, 221
19) W.Müller, a.a.O., S.693
20) vgl. in der Arbeit, S. 92f
21) B.P.Lange, Kommerzfunk versus Integrationsfunk, in: MP 3/80, 133, 139
22) Wettbewerb im Rundfunk durch Pay-TV, in: MP 12/81, 821, 823
23) EKM Bd.1, S.124
24) W.Hoffmann-Riem, Die Zukunft des Rundfunks, ein Verfassungsproblem, in: RuF 79, H.2-3, 143, 162; ähnlich H. Kleinsteuber, Neue Medien in den USA, in: RuF 79, H.2-3, 270, 275
25) BVerfGE 1, 97, 105; BVerfGE 8, 274, 329; BVerfGE 14, 263, 275; BSozGE 6, 213, 219; BSozGE 19, 88, 92; BVerwGE 3, 52ff; BVerwGE 27, 360ff; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rdn.6
26) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.44
27) EKM Bd.3, S.19

28) Vgl. in der Arbeit S.149f
29) Sondergutachten der Monopolkommission, in: MP 12/81,
30) 860
30) Vgl. in der Arbeit S.122ff, 149
31) EKM Bd.2, S.205ff
32) M.Bullinger, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts, in: AfP 2/82, 69ff
33) M.Bullinger, Kommunikation im Strukturwandel der Telekommunikation, S.67 und Fußn.149

10.Kapitel
I.Finanzierung über einen Tarif

1) Auf alle Aspekte der Organisation braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden, da dies weit über die Aufgabenstellung der Arbeit hinausführen würde. Jedenfalls muß die Kommission in verfassungskonformer Weise besetzt sein, vor allem muß hier den Anforderungen der Staatsfreiheit genüge getan sein.
2) Vgl. Taxitarif und BVerfGE 11, 168, 187
3) Stellungnahme des Arbeitskreises Werbefernsehen der deutschen Wirtschaft, in: TV-Archiv Nr.58/82, 7, 8
4) R.Ricker, Freiheit und Ordnung nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 81, 1925, 1928; ders., Verfassungsrechtliche Aspekte des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: AfP 3/80, 140, 144; E.Kull, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, in: AfP 3/81, 378, 383
5) Lütkes-Meier-Wagner, Straßenverkehr "Kommentar" Bd.8, Teil III, Personenbeförderungsgesetz, Leitzahl 29, § 51, Anmerkung 1
6) BVerfGE 11, 168ff
7) BVerfGE 7, 377ff

8) BVerfGE 11, 168, 187
9) BVerfGE 11, 168, 186f
10) BVerfGE 11, 168, 187
11) BVerfGE 7, 377, 405
12) Maunz-Dürig-Herzog, Art.12, Rdn.18
13) BVerfGE 7, 377, 401
14) BVerfGE 30, 292, 313f
15) Maunz-Dürig-Herzog, Art.12, Rdn.18ff
16) BVerfGE 30, 292, 315
17) BVerfGE 30, 292, 316, m.w.Nachw.
18) BVerfGE 36, 47, 59; BVerfGE 38, 61, 86; BVerfGE 39, 215, 225; BVerfGE 46, 120, 145
19) BVerfGE 11, 168, 174f
20) vgl. dazu Lütkes-Meier-Wagner, Bd.8, Leitzahl 29, § 49, Anmerkung 5
21) BVerfGE 57, 295, 320
22) BVerfGE 12, 205, 243; BVerfGE 31, 314, 337, 340ff
23) vgl. die Zusammenstellung bei H.J.Faller, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, in AfP 4/81, 430, 434
24) Maunz-Dürig-Herzog, Art.5, Rdn.194; BVerfGE 12, 205, 260
25) In diesem Sinne wohl auch § 13, ELaMeGBW, obwohl es nicht ganz einsichtig ist, daß die Unterhaltung nicht zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zählt, obwohl sie von Art.5 I GG geschützt wird.
26) BVerfGE 20, 162, 174
27) Maunz-Dürig-Herzog, Art, 5 GG, Rdn.13; R.Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S.50; ders., Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S.206; ders., Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt, in: JuS 74, 299, 301f; U.Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, 30 und S.136f der Arbeit
28) H.J.Faller, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, in: AfP 4/81, 430, 436; BVerfGE 12, 205, 260
29) H.J.Faller, a.a.O., in: AfP 4/81, 430, 436

30) F.Ossenbühl, in: Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S.39

31) BVerfGE 12, 205, 260

32) R.Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S.206, m.w.Nachw.

33) H.Peters, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für Nipperdey, Bd.2, S.877; W.Schmitt Glaeser, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR, Bd.97, 60, 85ff; W.Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, S.160ff, m.w.Nachw.

34) siehe S.180ff

35) BVerfGE 11, 168, 187

36) P.Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S.93ff

37) BVerfGE 12, 113, 125

38) G.Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S.244; BVerfGE 12, 113, 125; BVerfGE 7, 198, 208

39) BVerfGE 11, 168, 175

40) BVerfGE 57, 295, 326

41) vgl. zur Problematik des allgemeinen Gesetzes im Text S.93

42) vgl. zur Problematik des kommunikationsfördernden Sondergesetzes im Text S.96f

43) R.Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S.117

44) BVerfGE 20, 162, 175f

45) O.Bachof, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz; K.Stern, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S.19ff; U.Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, S.1, 15, 84ff; W.Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S.16ff; R.Scholz, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, S.117

46) BVerfGE 57, 295, 320f

47) BVerfGE 38, 61, 86

48) BVerfGE 4, 114, 155; BVerfGE 27, 364, 371; BVerfGE 46, 55, 62

49) I.v.Münch, Grundgesetzkommentar, Art.3 GG, Rdn.12

50) D.Stammler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, S.49

51) Damit wäre privater Rundfunk unter einem öffentlich-rechtlichen Dach zu organisieren; R.Ricker, Freiheit und Ordnung nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 81, 1925, 1928; R.Groß, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 82, 561, 568

52) BVerfGE 12, 205, 229

53) BVerfGE 10, 20, 36

54) BVerfGE 35, 79, 114

55) BVerfGE 33, 303, 329ff

56) R.Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S.283ff

57) BVerfGE 30, 292, 313f; BVerfGE 16, 147, 163; BVerfGE 36, 47, 59; BVerfGE 38, 61, 85f; BVerfGE 46, 120, 138, 149

58) BVerfGE 30, 292, 313f

59) BVerfGE 38, 61, 86

60) vgl. hierzu BVerfGE 46, 129, 138, 148, m.w.Nachw.

61) BVerfGE 46, 120, 145f

62) 1 074 300 mal 20 DM = 21 486 000 DM

63) Modellskizze der Kölner Zeitungsverleger zum Pilotprojekt Köln, S.89, in: Zeitungen und Neue Medien, Materialien zur aktuellen Diskussion, Juli 1981

A U T O R E N V E R Z E I C H N I S

A r n d t, Adolf, Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, in: JZ 1965, 337

B a c h o f, Otto, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz ? Beiträge zum Rundfunkrecht, H.9, Frankfurt, Berlin, 1966

B a d u r a, Peter, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.24, Frankfurt, Berlin, 1980

B a u s c h, Hans, Rundfunkfreiheit für Jedermann, in: MP 5/78,1

-, Gewaltenteilung in der Publizistik, in: Alex Möller Festschrift zum 65.Geburtstag, S.277, Karlsruhe 1968

B e e b e - M a n i n g, Owen, Television Economics, New York, 1974

B e r g, Wilfried, Grundrechtskonkurrenzen. Zum Verhältnis der Art. 2 I GG, 4 I GG, 12 I GG, in: JuS 1969, 16

B e t h g e, Herbert, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Zulassung privaten Rundfunks, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln, H.29, München 1981

B e t t e r m a n n, Karl August, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, in: DVBL 1963, 41

-, Die allgemeinen Gesetze als Schranke der Pressefreiheit, in: JZ 1969, 601

B ö c k e n f ö r d e, Ernst Wolfgang, Die Rundfunkfreiheit, ein Grundrecht ? in: AfP 1982, 77

-, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, 1529

-, Grundrechtstheorie, in: NJW 1976, 2089

-, Das Grundrecht der Gewissensfreiheit, in: VVDStRL, Bd.28, 82

B ö r n s e n, Gerd, Öffentliche oder private Trägerschaft des Fernsehens ? Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer öffentlichen Kontrolle, in: MP 11/1978, 779

B u l l i n g e r, Martin, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden, 1980

-, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts ? in: AfP 1982, H.2, 69

B u l l i n g e r - K ü b l e r, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Baden-Baden 1979

B u s s m a n n, Kurt, Rechtsgutachten über die Beziehungen der Rundfunkanstalten zu den Zeitungsverlegern unter der Sicht des Wettbewerbs, Frankfurt, Berlin, 1965

Ć o p i c, Hans, Berufsverbot und Pressefreiheit, in: JZ 1963, 494

C o o k, David A., Your Money and Your Life, Eine amerikanische Beschreibung des US-Fernsehens, in: Medium 1980, H.2, 28

D a g t o g l o u, Prodromos, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, Stuttgart, 1963

D e g e n h a r t, Christoph, Anmerkungen zum dritten Fernsehurteil, in: DÖV 1981, 960

D e m m e, Helmut, Das Kabelfernsehen (closed-circuit-television) in rechtlicher Sicht, Königstein, 1969

D e n n i n g e r, Erhard, Freiheitsordnung - Wertordnung - Pflichtenordnung, in: JZ 1975, 545

D e t j e n, Claus, Die neuen Medien aus der Sicht der Zeitungsverleger, Stellungnahme von 1978, in: Zeitung und neue Medien, Materialien zur aktuellen Diskussion, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage der Dokumentation

"Kabelfernsehen und Bildschirmzeitung", Bonn, 1981

-, Auswirkungen elektronischer Medien auf die lokale/regionale Presse, Erfahrungen aus dén USA - Folgerungen für die Entwicklung in der Bundesrepublik, in: EKM Bd.2, 247, Stuttgart, 1981

-, Stellungnahme für die Enquête-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" des deutschen Bundestages (unveröffentlicht)

-, Sieben unpolitische Fragen an die Verleger, in: Zeitung und neue Medien, Materialien zur aktuellen Diskussion, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage der Dokumentation "Kabelfernsehen und Bildschirmzeitung", Bonn, 1981

D i x, Alexander, Kommerzieller Rundfunk in Großbritannien - sein rechtlicher Rahmen und seine Kontrolle in der Praxis, in: RuF 3/1980, 361

D u M o n t, Alfred N., Die Medienzukunft hat schon begonnen, in: Zeitung und neue Medien, Materialien zur aktuellen Diskussion, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage der Dokumentation "Kabelfernsehen und Bildschirmzeitung", Bonn, 1981

E h m k e, Horst, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens, in: Arndt-Festschrift zum 65.Geburtstag, 1969

-, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.20, 53

E r i c h s e n - M a r t e n s, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, New York, 1981

F a l l e r, Hans Joachim, Die öffentliche Aufgabe von Presse und Rundfunk, in: AfP 1981, H.4, 430

F e l d m a n n, Erich, Theorie der Massenmedien, München, Basel, 1962

F i s c h e r, Konrad, Über den Geltungsbereich der Pressefreiheit, 1973

F o r s t h o f f, Ernst, Der Verfassungsschutz der Zeitungs-

presse (Planstudie 3), in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Frankfurt, Berlin, 1969

F r i e s e n h a h n, Ernst, Die Pressefreiheit im Grundrechtssystem des Grundgesetzes, in: Recht und Rechtsleben in der sozialen Demokratie, Festgabe für Otto Kunze zum 65.Geburtstag, S.21, Berlin 1969

F r ö h l e r, Ludwig, Werbefernsehen und Pressefreiheit, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.4, Frankfurt, Berlin, 1965

F u h r, Ernst W., Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZDF-Jahrbuch 1981, S.142

-, ZDF-Staatsvertrag, Staatsvertrag über die Errichtung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Mainz, 1972

-, Die Gewährleistung der Meinungsvielfalt als Voraussetzung des außenpluralen Rundfunks, in: FK Nr.39, 1981, 3

G e i g e r, Willi, Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem, in: AfP 1977, H.3, 256

-, Gedanken zum neuen Presserecht, in: AfP 1959, H.1, 41

G i e r s c h, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden, 1961

G r o s s, Ingrid, Die Institution Presse, Berlin, 1970

G r o ß, Rolf, Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 1982, 561

-, Öffentliche Aufgabe der Presse und Pressefreiheit, in: NJW 1963, 892

-, Zur institutionellen Sicherung der Pressefreiheit und zu den Schranken des allgemeinen Gesetzes, in: DVBL 1966, 562

G r u n d, Karola, Privatfunk, Ersatz, Ergänzung oder Konkurrenz ? Frankfurt, 1979

G s c h e i d l e, Kurt, Die Medien im künftigen Kommunikationssystem - Die Post als Faktor, Mittler und Anreger, in: MP 8/1975, 345

H a e n s e l, Carl, Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, Düsseldorf, Wien, 1969

H ä b e r l e, Peter, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL, Bd.30, 135

v. H a s e, Karl-Günther, Das Rundfunksystem in Großbritannien, Ein Beispiel für die Bundesrepublik Deutschland ? in: Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik, Entwicklung in der Bundesrepublik, Erfahrungen im Ausland, S.13, Hamburg 1980

H e r b e r s, Heinz Herrmann, Wie effektiv sind Marktmechanismus und Wettbewerb im Rundfunkbereich ? in: MP 2/1981, 91

H e r r m a n n, Günter, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1975

H e s s e, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. ergänzte Auflage, Heidelberg, 1982

H e y n - W e i s s, Das Fernsehprogramm von ITV and BBC - Zum Einfluß des kommerziellen auf das öffentlich-rechtliche Fernsehen, in: MP 3/1980, 145

H i l f, Willibald, Medienpolitik am Maßstab gesellschaftlicher Ziele, in: MP 5/1978, 338

H o f f m a n n, Rüdiger, Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, Bd.1, Berlin, 1975

H o f f m a n n - K l e i n s t e u b e r, Ökonomische Aspekte der neuen Medien, in: RuF 1979, H.2-3, 203

H o f f m a n n - R i e m, Wolfgang, Ein Anlauf zum privaten Rundfunk, in: ZRP 1981, 177

-, Grundrechtliche Freiheit nach Maßgabe des Gesetzes ? in: FK Nr.27, 1982, 1

-, Die Zukunft des Rundfunks, ein Verfassungsproblem ? in: RuF 1979, H.2-3, 143

Fernsehkontrolle als Ritual, in: JZ 1981, 73

-, Zu OVG-Berlin, in: JZ 1976, 402

-, Chancengleichheit im zukünftigen Kommunikationssystem, in: ZRP 1976, 291

-, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Frankfurt, Berlin, 1979

-, Kommerzielles Fernsehen in den USA, Ein Beispiel für die Bundesrepublik Deutschland ? in: Aktuelle Fragen der Rundfunkpolitik, Entwicklung in der Bundesrepublik, Erfahrungen im Ausland, S.47, Hamburg 1980

H o f f m a n n - R i e m / P l a n d e r, Rechtsfragen der Pressereform, München 1977

H o p p m a n n, Erich, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung, München 1972

H y m m e n, Friedrich Wilhelm, Wieso müssen Verleger Fernsehen machen ? in: epd / Kirche und Rundfunk, Nr.8, 1980, 1

I s e n s e e, Joseph, Wer definiert die Freiheitsrechte ? Heidelberg, Karlsruhe, 1980

-, Grundrecht und Demokratie - die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, in: Der Staat 1981

I t i n - S c h r a p e, Entwicklungsbedingungen der neuen Medien bis 1990, in: MP 1/1981, 1

J a r a s s, Hans Dieter, Die Freiheit der Massenmedien, Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, H.8, Baden-Baden, 1978

K a i s e r, Joseph H., Das Recht des Presse-Grosso, Baden-Baden, 1979

-, Presseplanung, Frankfurt, 1972

K a i s e r, Wolfgang, Kabelkommunikation und Informationsvielfalt, München 1978

K e m p e r, Gerd Heinrich, Pressefreiheit und Polizei, Berlin, 1964

K i e f e r, Marie-Luise, Der vermarktete Zuschauer, Ein anderer Rundfunk, eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, Berlin, Bonn 1980, S.71

K i m m i n i c h, Otto, Anmerkungen zum numerus-clausus-Urteil, in: JZ 1972, 686

K l e i n, Hans H., Die Rundfunkfreiheit, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln, Bd.24, München 1978

-, Das Informationsrecht des Bürgers und die öffentlichen Rundfunkanstalten, in: AfP 1977, 265

-, Der Begriff der Rundfunkfreiheit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1981, in: FK Nr.40, 1981, 1

-, Öffentliche und private Freiheit, in: Der Staat, Bd.10, 1971

-, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DÖV 1965, 755

-, Das Jedermannsrecht auf Zugang zu den Kommunikationsmitteln, in: AfP 1/1979, 232

K l e i n h a r d t, Ingo, Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht, in: DVBL 1965, 467

K l e i n s t e u b e r, Hans-Jürgen, Was macht die Wirtschaft mit dem Rundfunk ? Ein anderer Rundfunk, eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, Hg. Michael Wolf Thomas, Berlin, Bonn, 1980

-, Fernsehen und Geschäft, 1973

K l o s e, Hans Ulrich, In die Zukunft des Rundfunks, Hamburg, 1979

K n i t e l, Hans G., Die neuen elektronischen Medien - einige Prinzipien und Grenzen für deren rechtliche Gestaltung, Rundfunkrecht, 1978

K n i e s, Wolfgang, Rundfunkfreiheit, in: Rundfunk zwischen Bestand und Neuordnung, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln, München 1981

K o c h, Günter, Zur Frage der Zuordnung der neuen audiovisuellen Medien zum Rundfunk in Art.5 I,2 GG, Hamburg, 1979

K r a f t, Jörn, Kalkulation zum kommerziellen Fernsehen, in: Medium 10/1979, 5

K r a u s e - A b l a ß, Günter B., Die Neutralitätspflicht der Rundfunkanstalten, in: RuF 1962, 113

K r ü g e r, Herbert, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl.,

Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1966

-, Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.5, Frankfurt, Berlin, 1965

K ü b l e r, Friedrich, Neue Medien, neue Aufgaben des Rechts ? in: MP 9/1982, 556

-, Pressefreiheit als Entscheidungsfreiheit des Lesers, in: Festschrift für Martin Löffler zum 75.Geburtstag, S.169, München 1980

K u l l, Edgar, Verfassung als Parteiprogramm - Zur Expansion der relevanten Kräfte, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70.Geburtstag, München 1972

-, Kommunikationsfreiheit und neue Medien, in: AfP 2/1977, 251

-, Zur öffentlichen Aufgabe grundrechtsgeschützter Presse, in: Festschrift für Martin Löffler zum 75.Geburtstag, S.187, München 1980

-, Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit, in: AfP 3/1981, 378

K u n e r t, Wolfgang, Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin, 1971

L a d e u r, Karl Heinz, Rundfunkverfassung und Pluralismus, in: RuF 1978, H.2, 141

L a n g - S c h w a r z, Baden-württembergisches Landesmediengesetz, Modellentwurf oder Muster ohne Wert ? in: RuF 1982, H.2, 335

L a n g e, Bernd Peter, Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 1979

-, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltern, Berlin, 1980

-, Kommerzfunk versus Integrationsfunk, in: MP 3/1980, 133

L e i p h o l z, Gerhard, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.20, 103

L e i p h o l z - R i n c k - H e l l b e r g - W u t t k e, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4.Aufl., Köln, Marienburg, 1971

L e i s n e r, Walter, Werbefernsehen und öffentliches Recht, Ein Beitrag zur Problematik der öffentlichen Aufgabe sowie zu Grundlagen und Grenzen fiskalischer Staatstätigkeit, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.56, Berlin 1967

L e r c h e, Peter, Rundfunkmonopol, Beiträge zum öffentlichen Recht, H.11, Berlin, Frankfurt, 1970

-, Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, Berlin, 1971

-, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard, in: NJW 1982, 1676

-, Übermaß und Verfassungsrecht, Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, Köln, Berlin, München, Bonn, 1961

-, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.2, Frankfurt, Berlin, 1965

-, Werbung und Verfassung, München, Berlin, 1967

-, Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit, München 1974

-, Grundrechtsbegrenzung durch Gesetz im Wandel des Verfassungsbildes, in: DVBL 1958, 524

-, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, in: Bullinger-Kübler, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Baden-Baden, 1979

-, Verfassungsrechtliche Aspekte neuer kommunikationstechnischer Entwicklungen, in: BayVBL 176, 530

L e r g, Winfried B., Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, in: Rundfunk in Deutschland, Bd.1, München 1980

L i e b, Wolfgang, Kommunikationsspezifische Aspekte einer dualen Medienstruktur, in: RuF 1980, H.2, 210

-, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, Schriftenreihe zum öffentlichen Recht, Bd.249, Berlin, 1974

L ö f f l e r, Martin, Das Zensurverbot der Verfassung, in: NJW 1979, 2225

L ö w e r, Wolfgang, Ausländisches Werbefernsehen und

deutsches Verfassungsrecht, in: JZ 1981, 730

L ü t k e s - M e i e r - W a g n e r, Straßenverkehrskommentar, Bd.8, Teil III, Personenbeförderungsgesetz, Frankfurt, 1978

M a l e t z k e, Gerhard, Psychologie der Massenkommunikation, München, Basel, 1962

M a l l m a n n, Walter, Pressepflichten und öffentliche Aufgaben der Presse, in: JZ 1966, 625

-, Literatur zum Presserecht, in: JZ 1964, 141

v. M a n g o l d t - K l e i n, Das Bonner Grundgesetz, Bd.1, 2.Aufl., Berlin, Frankfurt, 1957

M a u n z - D ü r i g - H e r z o g, Grundgesetzkommentar, Lose Blattsammlung, Stand November 1982, München, 1982

M a u n z - Z i p p e l i u s, Deutsches Staatsrecht, 24.Aufl., München, 1982

M e s s e r s c h m i d t, Ulrich, Die Zukunft des Rundfunks, Hamburg, 1979

M e s t m ä c k e r, Ernst Joachim, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Baden-Baden, 1978

M i c h e l - K o m m i s s i o n, in: BT-Drucksache 5/2120, S.229

M o n t a g, Helga, Privater oder öffentlicher Rundfunk ? Berlin, 1978

M ü l l e r, Werner, Ökonomik des Fernsehens, Göttingen 1978

v. M ü n c h, Ingo, Grundgesetzkommentar, München 1981

N a e h e r, Gerhard, Neue Medien, in: Die Zukunft des Rundfunks, S.91

N e u m a n n - N i p p e r d e y - S c h e u n e r, Die Grundrechte, Bd.2, Berlin, 1968

O e s t e r r e i c h, Christian, Der Carnegie-Bericht über Public-Television in den USA, in: Medium 12/1979, 27

O p p e r m a n n, Thomas, Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: JZ 1981, 721

O s s e n b ü h l, Fritz, Probleme und Wege der Verfassungs-

auslegung, in: DÖV 1965, 649

-, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, München, 1975

P a l e t z - R o b i n s o n, Zum Ausseneinfluß auf das kommerzielle Fernsehen der USA, in: MP 2/1981, 101

P a p i e r, Hans-Joachim, Über Pressefreiheit, in: Der Staat, Bd.13, 399

v. P e s t a l o z z a, Christian, Rundfunkfreiheit in Deutschland, in: ZRP 1979, 25

-, Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in Deutschland, in: NJW 1981, 2158

P e t e r s, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgabe, in: Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70.Geburtstag, Bd.2, S.877, München, Berlin, 1965

R e h b i n d e r, Manfred, Öffentliche Aufgabe der Presse, was ist das ? in: NJW 1963, 1387

R e i n h e i m e r, Hans Peter, Rechtliche Aspekte der Pressekonzentration, Heidelberg, 1969

R i c k e r, Reinhart, Freiheit und Ordnung nach dem dritten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1981, 1925

-, Verfassungsrechtliche Aspekte des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: AfP 3/1980

-, Die öffentliche Aufgabe der Presse, Neu-Ulm 1973

R i d d e r, Helmut, Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd.2, Berlin, 1954

-, Die Grundrechte, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Bd.2, Berlin, 1968

-, Kirche, Staat, Rundfunk, Frankfurt, 1958

R o ß, Dieter, Rundfunk in Deutschland, Anmerkungen zur ersten Gesamtdarstellung seiner Geschichte, in: RuF 1/1981, 82

R o t h e n b e r g, Jerome, Sovereignity and the Economy of TV-Programming, 1962

R u d o l f, Walter, Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1971, in: NJW 1972, 1295

-, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, Frankfurt, 1971

R u p p, Hans Heinrich, Zum "Mephisto-Beschluß" des Bundesverfassungsgerichts - Ein methodologischer Nachtrag, in: DVBL 1972, 66

S c h a c h t, Michael, Macht und Ohnmacht öffentlicher Kontrolle über privaten Rundfunk, in: MP 10/1981, 689

S c h e n k e, Wolf-Rüdiger, Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionen, in: Der Staat, Bd.15, 553

S c h e u n e r, Ulrich, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, 1

-, Privatrechtliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, in: ZV + ZV Nr.2, 1968, 115

-, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL, Bd.22, 30

S c h m i d b a u e r, Michael, Allokation, technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, Tübingen, 1973

S c h m i d t, Walter, Anmerkungen zum dritten Fernsehurteil, in: DVBL 1981, 915

-, Die Rundfunkgewährleistung, Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd.22, Frankfurt, Berlin, 1982

-, Rundfunkfreiheit und Rundfunkgewährleistung, in: ZRP 1980, 132

S c h m i t t - G l a e s e r, Walter, Neue Medien in Baden-Württemberg, in: VBlBW 1/1981, 337

-, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR, Bd.97, 60

-, Kabelkommunikation und Verfassung, Schriftenreihe zum öffentlichen Recht, Bd.364, Berlin, 1979

S c h m i t z, Bernd, Kommerzielles Fernsehen und Rundfunkunternehmerfreiheit, in: DÖV 1968, 683

S c h n e i d e r, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, München 1962

S c h n e i d e r, Hans, Werbung im Rundfunk, Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von Werbesendungen durch die Rundfunkanstalten, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.1, Frankfurt, Berlin, 1965

S c h n e i d e r, Klaus Joachim, Konzentrationsbestrebungen der deutschen Rundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.115,Berlin 1970

S c h n e i d e r, Peter, Pressefreiheit und Staatssicherheit, Mainz, 1968

S c h n u r, Roman, Pressefreiheit, in: VVDStRL, Bd.22, 101

v. S c h o e l e r, Nicolaus, Über die Zulassung lokalen Fernsehens, Berlin, 1976

S c h o l z, Ruppert, Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt, in: JuS 1974, 299

-, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 1981, 561

-, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München, 1971

-, Zu OVG-Berlin, in: DÖV 1975, 136

-, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, Berliner Abhandlungen zum Presserecht, H.24, Berlin, 1978

S c h u l z, Burghart, Bildschirmtext - Ein neues Medium für die juristische Fachinformation, in: NJW 1979, 1697

S c h w a r k, Eberhard Ulrich, Der Begriff des allgemeinen Gesetzes in Art. 5 II GG, Schriftenreihe zum öffentlichen Recht, Bd.121, Frankfurt, Berlin, 1969

S c h w a r z, Henning, Freiheit und Verantwortung des Rundfunks, in: Rundfunk zwischen Bestand und Neuordnung, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln, München 1981

S c h w a r z k o p f, Dietrich, Rundfunkfreiheit ist eine dienende Freiheit, in: FK Nr.39, 1981, 1

S c h w a r z - S c h i l l i n g, Christian, Anmerkungen zu den Thesen zur Fortentwicklung des Rundfunkssystems, in: RuF 3/1982, 327

-, Stellungnahme zu den zehn medienpolitischen Thesen der CDU/CSU, in: MP 11/1978, 791

S e e g e r, Helmut, Kommunalabgabengesetz für Baden-Württemberg, 2.Aufl., Stuttgart, 1980

S i l b e r m a n n, Alphons, Vorteile und Nachteile des kommerziellen Fernsehens, Frankfurt, 1968

S m e n d, Rudolf, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: VVDStRL, Bd.4, 44

S t a m m l e r, Dieter, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, in: Recht und Staat, H.432/433, Tübingen, 1974

-, Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff, in: AfP 1975, 742

S t a r c k, Christian, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, Tübingen, 1973

-, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, in: NJW 1980, 1359

S t e i n e r, Paul O., Programme Patterns and Preferences and Workability of Competition in Radio-Broadcasting, New York, 1952

S t e r n, Klaus, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln, München 1968

S t e r n - B e t h g e, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.13, Frankfurt, Berlin, 1971

S t o c k, Martin, Koordinationsrundfunk im Modellversuch, Berlin, 1981

T e t t i n g e r, Peter J., Neue Medien und Verfassungsrecht, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln, München 1980

T h o m a s, Michael Wolf, Ein anderer Rundfunk, eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, Berlin, Bonn, 1980

-, Privatfunk, Staatsfunk oder was ? Zur Zukunft des Rundfunks, Die Verteidigung der Rundfunkfreiheit, 1979

v. V a r n b ü h l e r, Axel, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, in: Film und Recht, 12/1979, 630

W a h l, Eduard, Notwendigkeiten und Grenzen einer lang-

fristigen Aufgabenplanung, in: Der Staat, Bd.11, 472

W e b e r, Werner, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, Berlin, 1973

-, Das allgemeine Gesetz, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber zum 70.Geburtstag, S.181, 1973

v. W e i z s ä c k e r, Carl Friedrich, Wohin führt uns die Wissenschaft ? Festvortrag, Sonderdruck, 1950

W i e l a n d, Bernhard, Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt ? in: EKM Bd.2, S.220

-, Programmvielfalt und kommerzielles Fernsehen, Ergebnisse der amerikanischen Television Economics, in: RuF 1/1981, 5

W i e s h e u, Otto, Die Zukunft des Rundfunks, S. 121, Hamburg, 1979

W i l h e l m, Mediennutzung, Medienverantwortung, in: AfK, Bd.15, 138, Berlin, 1980

W i t t i g - T e r h a r d t, Margret, Zum Entwurf für ein Gesetz über neue Medien: Landesmediengesetz Baden-Württemberg, in: RuF 3/1982, 284

W u f k a, Eduard, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, Beiträge zum Rundfunkrecht, H.12, Frankfurt, Berlin, 1971